Friedrich Giepner

RECHTSFOLGEPROBLEME KOMMUNALER GEBIETSREFORM

Eine Darstellung
der Rechtsfolgen für die beteiligten Gemeinden
unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage
im Lande Nordrhein-Westfalen

1974

Rechtsfolgeprobleme kommunaler Gebietsreform

Eine Darstellung
der Rechtsfolgen für die beteiligten Gemeinden
unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage
im Lande Nordrhein-Westfalen

I n a u g u r a l - D i s s e r t a t i o n
zur Erlangung
des akademischen Grades eines Doktors der Rechte
durch den Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen Wilhelms-Universität
zu Münster (Westf.)

vorgelegt von
Friedrich Giepner
aus
Kempen (Niederrhein)

1974

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Menger
Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Hoppe
Dekan: Prof. Dr. Kollhosser

Tag der mündlichen Prüfung: 19. Juni 1974

Inhaltsübersicht

	Seite
Schrifttumsverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XXXV
Einleitung	1
I. Kapitel: Die Arten kommunaler Gebietsänderung	3
A. Die Arten kommunaler Gebietsänderungen nach der Terminologie des Gesetzes	3
I. Auflösung "oder" Neubildung von Gemeinden	4
II. Änderung der Gemeindegrenzen	6
B. Die Arten kommunaler Gebietsänderung nach ihrer systematischen Entwicklung	10
II. Kapitel: Die Auswirkungen kommunaler Gebietsänderungen auf die beteiligten Gemeinden	15
1. Abschnitt: Die Auswirkungen der einzelnen Teilakte auf die betroffenen Gemeinden	15
A. Auflösung und kommunale Neubildung	16
I. Auflösung	16
II. Kommunale Neubildung	16
B. Ausgliederung und Eingliederung von Gebietsteilen	17
I. Der Gemeindebegriff im Verfassungsrecht	17
1. Der Gemeindebegriff in Artikel 28 Abs. 2 GG	18
2. Die Charakterisierung der Gemeinden als Gebietskörperschaften in Artikel 78 Abs. 1 LV	19

Seite

II. Die Stellung von Einwohnern und Gemeindegebiet in der Gemeinde 20

1. Einwohner und Gebiet als die Grundlage jeder Gemeinde 20

2. Die Bedeutung personaler Veränderungen für die Identität einer Gemeinde 21

3. Die Bedeutung territorialer Veränderungen für die Identität einer Gemeinde 23

a) Die Ansichten zum Gebiet und zur Gebietshoheit und ihre Verwertbarkeit für die Frage der Identität der Gemeinde bei territorialen Veränderungen 23

b) Das Gebiet als Identifikationsmerkmal einer Gemeinde 25

2. Abschnitt: Die Wirkung von Gebietsänderungsakten auf die beteiligten Gemeinden 27

A. Das Wesen der "Eingemeindung" in der Rechtsprechung des Reichsgerichts. Der Begriff der "Fortsetzung der Rechtspersönlichkeit" in der aufnehmenden Gemeinde 27

B. Die einzelnen Gebietsänderungsmodalitäten in ihrer Wirkung auf die beteiligten Gemeinden 32

I. Gemeindezusammenschluß, Eingemeindung, Gemeindezergliederung 32

1. Gemeinde zusammenschluß 32

2. Eingemeindung 33

3. Gemeindezergliederung 34

Seite

II. Umgemeindung und Gebietszusammenschluß 35

1. Umgemeindung 35

2. Gebietszusammenschluß 35

III. Kapitel: Die Rechtsfolgeregelungen in der Gemeindeordnung 36

A. Die Wirkungen der Gebietsänderung gemäß § 17 GO 37

B. Die Erforderlichkeit eines Gebietsänderungsvertrages gemäß § 15 Abs. 1 GO 38

I. Der Begriff der Erforderlichkeit in § 15 Abs. 1 GO 39

II. Die in § 17 Abs. 1 Satz 2 GO bestimmte Abhängigkeit der dinglichen Wirkung der Gebietsänderung von einer entsprechenden Bestimmung im Gebietsänderungsvertrag 40

IV. Kapitel: Anderweitige Rechtssätze mit Bezug auf die Rechtsfolgen kommunaler Gebietsänderung 44

A. Die Überleitung ordnungsbehördlicher Verordnungen, § 39 OBG 44

B. Übertritt und Übernahme von Beamten und Versorgungsempfängern, §§ 128 ff. BRRG 46

C. Eigentumsübergang an den öffentlichen Straßen und Wegen, § 10 LStrG 48

D. Ein Sonderfall: Die Überleitung von Bauleitplänen und Bebauungsplanverfahren 49

I. Die Überleitung von Bebauungsplänen 49

II. Die Überleitung von Flächennutzungsplänen 51

Seite

1. Die Verpflichtung der Gemeinden, ihren Flächennutzungsplan für das ganze Gemeindegebiet aufzustellen, § 5 Abs. 1 BBauG 51

2. Analoge Anwendung des § 4 BBauG auf kommunale Gebietsänderungen 54

a) Gemeindezusammenschluß und Eingemeindung 55

b) Umgemeindung, Gebietszusammenschluß und Gemeindezergliederung 57

III. Der Einfluß kommunaler Gebietsänderung auf noch laufende Bebauungsplanverfahren 59

1. Der Grundsatz der Diskontinuität 60

2. Die Möglichkeit unterschiedlicher Resonanz der nach einer Gebietsänderung vorgebrachten Bedenken und Anregungen (§ 2 Abs. 6 BBauG) 66

V. Kapitel: Die Wirkungen kommunaler Gebietsänderung auf den Geltungsbereich des Ortsrechts der betroffenen Gemeinden (ausgenommen: Ordnungsbehördliche Verordnungen) 73

A. Die Unterscheidung zwischen materiellem und formellem Rechtssatz 73

B. Die Geltungsabhängigkeit eines Rechtssatzes von der Existenz eines Normträgers 74

C. Die Fähigkeit der Gemeinden zum Erlaß eigenen (nichtstaatlichen) Rechts. Normträger gemeindlicher Satzungen 75

D. Normträger der von den Gemeinden in Auftragsangelegenheiten und bei Pflichtaufgaben nach Weisung erlassenen Rechtssätze 78

Seite

I. Die organschaftliche Wahrnehmung staatlicher Aufgaben 81

1. Die Gemeinde als Organ des Staates 81

2. Die Gemeindeorgane als gleichzeitige Staatsorgane (Institutionsleihe) 81

3. Normträger der von der geliehenen Institution erlassenen Rechtssätze 83

II. Die Fremdverwaltung staatlicher Auftragsangelegenheiten 83

1. Satzungen in Auftragsangelegenheiten 85

2. Rechtsverordnungen in Auftragsangelegenheiten .. 86

a) Die Rechtsverordnung als Rechtssatz stets staatlicher Herkunft? Die Gemeinde als Staatsorgan? 86

b) Die Verordnungsermächtigung als Übertragung staatlicher Rechtsetzungsgewalt? 89

aa) Die Verordnungsermächtigung als Delegation staatlicher Rechtsetzungsgewalt? Das Verhältnis von Delegation und Auftragsangelegenheit 90

bb) Die Verordnungsermächtigung als Mandat zur Ausübung staatlicher Rechtsetzungsgewalt? Das Verhältnis von Mandat und Zuständigkeit der Gemeinden zur Wahrnehmung von Auftragsangelegenheiten 91

Seite

c) Die Verordnungsermächtigung als Verleihung gemeindlicher Rechtsetzungsgewalt. Die Unterscheidung zwischen Satzung und Rechtsverordnung im kommunalen Bereich 93

III. Die Erfüllung von Pflichtaufgaben nach Weisung 94

1. Satzungen im Bereich der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung 94

2. Rechtsverordnungen im Bereich der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung 95

E. Die Wirkungen kommunaler Gebietsänderung auf den Geltungsbereich staatlichen Ortsrechts 97

I. Der Meinungsstreit zwischen Kammergericht und Preußischem Oberverwaltungsgericht 97

II. Merkmale für die Bestimmung des Geltungsraumes staatlichen Ortsrechts 99

1. Die Bestimmung des Geltungsraumes nach der örtlichen Zuständigkeit des staatlichen Verwaltungssubjekts 100

2. Die Bestimmung des Geltungsraumes nach den Bezirksgrenzen 102

III. Der Bezirk als die Kurzform dezidierter Umschreibung des Geltungsbereichs staatlichen Ortsrechts 105

F. Die Wirkungen kommunaler Gebietsänderung auf den Geltungsbereich kommunalen Ortsrechts (Satzungen und die in Pflichtaufgaben nach Weisung und Auftragsangelegenheiten erlassenen Rechtsverordnungen) 107

Seite

I. Eingemeindung und Umgemeindung 107

1. Die räumliche Kompetenzsphäre einer Gemeinde als Geltungsgrundlage kommunalen Ortsrechts 107

2. Die Unterscheidung zwischen Verfassungs- und Verwaltungsrechtssätzen 110

3. Erlaß und Verkündung als Geltungsvoraussetzungen eines Rechtssatzes 114

II. Gemeinde- und Gebietszusammenschluß 117

1. Überleitung des bisher geltenden Ortsrechts analog § 39 Abs. 2 OBG? 118

2. Bestimmung einheitlichen Ortsrechts durch die Aufsichtsbehörde 121

3. § 39 OBG als Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes. Die Weitergeltung des alten Ortsrechts allein aufgrund rechtlicher Notwendigkeit 122

VI. Kapitel: Die Wirkungen kommunaler Gebietsänderung auf die Rechte und Pflichten der beteiligten Gemeinden. Fragen der Auseinandersetzung 126

A. Rechtsnachfolge, Liquidation und Sondervermögen als die möglichen Folgen einer Gebietsänderung 126

I. Rechtsnachfolge 126

II. Liquidation 129

III. Sondervermögen 130

Seite

1. Rückbildung der aufgelösten Gemeinde zur Realgemeinde 130

2. Das Vermögen der aufgelösten Gemeinde als Sondervermögen der Nachfolgegemeinde 131

B. Die Rechtsnachfolge bei Eingemeindungen und Gemeindezusammenschlüssen. Rechtsnachfolge kraft Funktionsnachfolge 132

C. Die Rechtsnachfolge bei Umgemeindungen, Gebietszusammenschlüssen und Gemeindezergliederungen 138

I. Die Unterscheidung nach öffentlichrechtlicher und privatrechtlicher Natur der Rechtsverhältnisse 138

1. Die Unterscheidung zwischen Auflösung einer Gemeinde und bloßer Ausgliederung. Beschränkung der privatrechtlichen Wirkung einer Gebietsänderung auf die Fälle der Auflösung von Gemeinden 138

2. Die Unterscheidung nach öffentlichrechtlicher und privatrechtlicher Zuordnungssubjektivität 141

II. Kriterien zur Aufteilung der übergehenden Rechte und Pflichten 143

1. Die räumliche Zuständigkeit als Aufteilungsmaßstab 144

2. Die Aufteilung nach dem Belegenheitsprinzip 147

3. Die Aufteilung nach der Gebietsbezogenheit 148

4. Die Gesamthandsnachfolge der beteiligten Gemeinden als Auffangtatbestand 152

Seite

III. Das Verfahren der Auseinandersetzung 153

Schrifttumsverzeichnis

Zitierweise	
Adami	Adami, Rainer: Zuständigkeit, Unzuständigkeit und Unzuständigkeitsfolgen in der staatlichen Verwaltungsorganisation, Diss. jur. Würzburg 1971
Althaus	Althaus, Ernst: Das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände in den vormals preußischen Ländern, Herford und Köln 1957
Anschütz, Verfassungs-Urkunde	Anschütz, Gerhard: Die Verfassungs-Urkunde für den Preußischen Staat. Vom 31. Januar 1850, 1. Bd. Berlin 1912
Anschütz, Polizei, Staat, Gemeinde	Anschütz, Gerhard: Polizei, Staat und Gemeinde in Preußen, in: Festschrift für Heinrich Brunner, München und Leipzig 1914
Anschütz, System	Anschütz, Gerhard: Das System der rechtlichen Beziehungen zwischen Reich und Ländern, HdbDStR I S. 295 - 300
Arens	Arens, Engelbert: Kommunale Gebietsänderungen nach neuem Recht in Nordrhein-Westfalen, SKV 1968 S. 228 - 233
Bachof	Bachof, Otto: Teilrechtsfähige Verbände des öffentlichen Rechts, AöR 83 (1958) S. 208 - 279
Badura	Badura, Peter: Rechtsetzung durch Gemeinden, DöV 1963 S. 561 - 570
Balthasar	Balthasar, Jörg: Eingemeindungspolitik und Verwaltungsorganisation, Köln und Berlin 1970
Barbey	Barbey, Günther: Rechtsübertragung und Delegation, Diss.jur. Münster 1962

Bartholomeyczik	Bartholomeyczik, Horst: Erbrecht 8. Aufl. München 1968
Beck	Beck, Karl: Gebietsreform und Versorgungswirtschaft, StT 1970 S. 168 - 170
Becker, Eingemeindungsfrage	Becker, Erich: Die Eingemeindungsfrage im Kreis Solingen, Solingen-Ohligs 1930
Becker, Selbstverwaltung	Becker, Erich: Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern, in: HkWP I S. 113 - 184
Becker, Gemeindeverwaltung	Becker, Erich: Über den Inhalt der Gemeindeverwaltung und die Rechtsstellung des Gemeindedirektors in Nordrhein-Westfalen, DVBl. 1956 S. 4 - 10
Belgrad	Belgrad, Wolfgang: Dürfen die neugegliederten Großgemeinden Konzessionsabgaben erheben? KStZ 1971 S. 238 - 240
Bender	Bender, Bernd: Staatshaftungsrecht, Karlsruhe 1971
Berkenhoff, Leverkusen-Gesetz	Berkenhoff, Hans Albert: Auseinandersetzung und Ausgleichung im Leverkusen-Gesetz, GdeHaush. 1955 S. 106 - 109
Berkenhoff, Kommunalverfassungsrecht	Berkenhoff, Hans Albert: Das Kommunalverfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. Siegburg 1965
Berkenhoff, Neuordnung	Berkenhoff, Hans Albert: Zur Neuordnung des Bielefelder Raumes, Städte- und Gemeinderat 1972 S. 85 - 91
Besgen	Besgen, Fritz: Die Wirkung der Eingemeindung auf Polizeiverordnungen nach preußischem Rechte, Diss.jur. Leipzig 1909
von Bitter	von Bitter: Artikel Gemeindebezirke, in: HdwbprVw I.Bd. S. 639

Böhme	Böhme, Ernst: Staat und Selbstverwaltung, in: Recht - Staat - Wirtschaft, hrsgg. von Hermann Wandersleb, Stuttgart 1949 S. 111 - 130
Boehmer	Boehmer, Gustav: Erbfolge und Erbenhaftung, Tübingen 1927
Bornhak	Bornhak, Conrad: Preußisches Staatsrecht, 3. Bd. 2. Aufl. Breslau 1914
Bracker	Bracker, Reimer: Kommunale Gebietsreform, DöV 1970 S. 812 - 814
Brauksiepe, Versorgungswirtschaft	Brauksiepe, Jochen: Versorgungswirtschaft und kommunale Neuordnung, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1972
Brauksiepe, Versorgungswirtschaftliche Probleme	Brauksiepe, Jochen: Versorgungswirtschaftliche Probleme der kommunalen Neuordnung, Städte- und Gemeindebund 1973 S. 40 - 42
Brenken	Brenken, Günter: Raumordnerische Erwägungen zur Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, DöV 1969 S. 372 - 376
Brügelmann	Brügelmann, Hermann, u.a.: Bundesbaugesetz (Loseblattausgabe), Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz, Stand: 21. Lfg. April 1973 (zit. nach Bearb.)
Bucerius	Bucerius: Anmerkung zu RGZ 68 S. 213 ff., PrVBl. 30 (1909) S. 303 - 306
Bünermann	Bünermann, Martin: Die Gemeinden des 1. Neugliederungsprogramms in Nordrhein-Westfalen, Köln 1970
Bünger	Bünger, Ludwig: Die Rechtsstellung der Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst bei der Gebiets- und Verwaltungsreform, DöV 1969 S. 187 - 189
Bullinger	Bullinger, Martin: Öffentliches Recht und Privatrecht, Stuttgart 1968

Dahm, Eingemeindung	Dahm, Clemens: Eingemeindung - Gedanken über die Situation der Gemeinden in Ballungsrandzonen, Gde 1967 S. 2 - 6
Dahm, Neugliederung	Dahm, Clemens: Kommunale Neugliederung in Nordrhein-Westfalen, Städte- und Gemeinderat 1972 S. 175 - 179
Däubler	Däubler, H.: Die Funktionsnachfolge - ein neuer Rechtsbegriff -, NJW 1954 S. 5 - 9
David	David, Joachim: Satzungsgewalt der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, Diss.jur. Münster 1960
Dehmel	Dehmel, Hans-Hermann: Übertragener Wirkungskreis, Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben nach Weisung, Berlin 1970
Dominicus	Dominicus: Über die rechtliche Zulässigkeit der zwangsweisen Vereinigung zweier Stadtgemeinden im Wege des Gesetzes, RuPrVBl. 1929 S. 327
Drews	Drews, Bill: Das neue preußische Gemeindeverfassungsrecht, JW 1934 S. 197 - 200
Drews-Wacke	Drews, Bill und Gerhard Wacke: Allgemeines Polizeirecht, 7. Aufl. Berlin/Köln/München/Bonn 1961
Eising	Eising: Erfahrungen bei der kommunalen Neugliederung Nordrhein-Westfalen 1967 - 1970, Städte- und Gemeinderat 1972 S. 154 - 159
Eckert	Eckert, Dieter: Rechtsfragen der Auflösung und Neubildung kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften in Rheinland-Pfalz, Diss.jur. Mainz 1968
Enneccerus-Nipperdey	Enneccerus, Ludwig und Hans Carl Nipperdey: Allgemeiner Teil des bürgerlichen Rechts, 1. Halbband 15. Aufl. Tübingen 1959

Erman	Erman, Walter: (hrsg.): Handkommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 5. Aufl. Münster 1972 (zit.: nach Bearb.)
Ernst/Zinkahn/ Bielenberg	Bundesbaugesetz, Kommentar von Werner Ernst, Willy Zinkahn und Walter Bielenberg (Loseblattsammlung) München 1972 ff. (Stand: 1. April 1973)
Fey	Fey, Wilfried: Das Wesen der staatlichen Auftragsverwaltung, SKV 1963 S. 32 - 36, 62 - 65
Fink	Fink, Hugo: Verwaltungsreform in Bayern, DöV 1969 S. 241 - 243
Fleiner	Fleiner, Fritz: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, Tübingen 1928, Neudruck Aalen 1960
Forsthoff, VwR I	Forsthoff, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1: Allgemeiner Teil, 10. Aufl. München und Berlin 1973
Fricker	Fricker, Carl Viktor: Gebiet und Gebietshoheit, in: Festgabe für Albert Schäffle, Tübingen 1901
Galette-Laux	Galette, Alfons und Eberhard Laux: Kommentare zur Gemeindeordnung, Kreisordnung, Amtsordnung für Schleswig-Holstein, 2. Aufl. Wiesbaden 1972
Geffers	Geffers, Wilhelm: Zur Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, DVBl. 1967 S. 506 - 512, S. 574
Geller/ Kleinrahm/ Fleck	Geller, Gregor / Kleinrahm, Kurt / Fleck, Hans-Joachim: Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. Göttingen 1963
Gelzer	Gelzer, Konrad: Bauplanungsrecht, 2. Aufl. Köln 1972

Giacometti	Giacometti, Z.: Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts, 1. Bd. Zürich 1960
von Gierke, Genossenschaftstheorie	von Gierke, Otto: Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung, Berlin 1887, unveränderter Nachdruck Hildesheim 1963
von Gierke, Privatrecht	von Gierke, Otto: Deutsches Privatrecht, 1. Bd.: Allgemeiner Teil und Personenrecht, Leipzig 1885
Giese, Staatsgebiet	Giese, Friedrich: Staatsrecht und Staatsgebiet, ZfV 11 (1920) S. 471 ff.
Giese, Gebietshoheit	Giese, Friedrich: Gebiet und Gebietshoheit, in: HdbDStR I S. 225 - 234
Giese, Identität	Giese, Friedrich: Identität und Kontinuität bei Eisenbahn und Post, DRZ 1950 S. 104 - 105
Glässing	Glässing, Kurt: Die rechtliche Zulässigkeit von Zwangseingemeindungen nach Reichsrecht, Preußischem und Hessischem Landesrecht, Diss.jur. Gießen 1931
Göb	Göb, Rüdiger: Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung, DöV 1969 S. 840 - 843
Gönnenwein, Gemeindeverfassungsrecht	Gönnenwein, Otto: Das deutsche Gemeindeverfassungsrecht, AöR 74 (1948) S. 191 - 238
Gönnenwein, Fragen	Gönnenwein, Otto: Zu einigen Fragen des heutigen Gemeinderechts, AöR 81 (1956) S. 214 - 240
Gönnenwein, Gemeinderecht	Gönnenwein, Otto: Gemeinderecht Tübingen 1963
Görg, Bundesauftragsangelegenheiten	Görg, Hunert: Bundesauftragsangelegenheiten der Gemeinden und Gemeindeverbände und ihre Pflichtaufgaben nach Weisung, DöV 1961 S. 41 - 46

Görg, Rechtsschutz I	Görg, Hubert: Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, DVBl. 1966 S. 329 - 334
Görg, Rechtsschutz II	Görg, Hubert: Nochmals: Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, DVBl. 1969 S. 772 - 776
Görg, Rechtsschutz III	Görg, Hubert: Sind Gemeinden und Gemeindeverbände bei Gebietsänderungen ohne Rechtsschutz? GdeR 1969 S. 23 - 26
Goes	Goes, Paul: Staatlicher Behördenaufbau in Baden-Württemberg, BaWüVBl. 1958 S. 129 ff.
Granderath	Granderath, Reinhard: Die kommunale Gebietsreform in der Praxis des Bundesverfassungsgerichts, DöV 1973 S. 332 ff.
von der Groeben/ Knack	von der Groeben, Klaus und Hans Joachim Knack: Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz), Kommentar, Köln/Berlin/Bonn/München 1968
Gröttrup	Gröttrup, Hendrik: Verwaltungsreform und öffentlicher Dienst, AfK 1969 S. 354 - 365
Gronemeyer	Gronemeyer, Steffen: Die gemeindefreien Gebiete, Göttingen 1971
Gucht	Gucht, Wolfgang: Gemeindegebietsänderung und Bauleitplanung, SKV 1973 S. 327
Gutknecht	Gutknecht, Reiner: Auswirkungen der Namensänderung einer Gemeinde, SKV 1966 S. 242
Hacker	Hacker, Horst: Der Landkreis im Zwiespalt der Begriffe, DöV 1955 S. 236 - 241
Haesen	Haesen, Wilfried: Die Verwendung des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten nach einem Dienstherrnwechsel gem. § 128 ff. BRRG, ZBR 1971 S. 12 - 15

Hamann	Hamann, Andreas: Autonome Satzungen und Verfassungsrecht, Heidelberg 1958
Hatschek	Hatschek, Julius: Deutsches und Preußisches Staatsrecht, 2 Bde Berlin 1922/1923
Hecker	Hecker, Hans: Staatensukzession und Umgemeindung, Diss. jur. Frankfurt 1932
von der Heide	von der Heide, Hans-Jürgen: Rechtsprechung zur Gebiets- und Verwaltungsreform in den Ländern, Ldkr. 1971 S. 221 - 224
Heinrichs, Gebietsänderungsvertrag	Heinrichs, Friedrich-Wilhelm: Der Gebietsänderungsvertrag, Gde 1967 S. 29 - 31
Heinrichs, Kommunalwahlen	Heinrichs, Friedrich-Wilhelm: Zusammenlegung von Gemeinden zum Zeitpunkt neuer Kommunalwahlen, Gde 1967 S. 34 f.
Heitmann	Heitmann, Heinrich: Die Rechtsnachfolge in verwaltungsrechtliche Berechtigungen und Verpflichtungen einer Zivilperson von Todes wegen, Diss. jur. Münster 1970
Helfritz	Helfritz, Hans: Grundriß des preußischen Kommunalrechts, 1. Bd. 3. Aufl. Berlin 1932
Helmreich/ Widtmann	Helmreich, Karl und Julius Widtmann: Bayerische Gemeindeordnung, Kommentar 3. Aufl. München 1966
Henn/Köth	Henn, Walter und Lothar Köth: Kommunalrecht des Saarlandes, Kommentar zur saarländischen Gemeindeordnung und Textsammlung, Wiesbaden 1967
Henrich, Theorie	Henrich, Walter: Theorie des Staatsgebietes, Wien und Leipzig 1922
Henrich, Kritik	Henrich, Walter: Kritik der Gebietstheorien, ZfV 13 (1926) S. 28 - 63, S. 194 - 232, S. 325 - 352

Henrichs	Henrichs, Wilhelm: Die Rechtsprechung zur Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, DVBl. 1954 S. 728 - 736
Henze/ Schoroth	Henze, Hermann und Wilhelm Schoroth: Kommunale Neuordnung und Überleitung der Finanzwirtschaft, GdeHaush. 1972 S. 49 - 54
Hesse	Hesse, Konrad: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 6. Aufl. Karlsruhe 1973
Heusler	Heusler, Andreas: Der Einfluß von Gemeindevereinigung auf Gemeindeschulden,in:ZSR 32 (1891) S. 353 - 370
Heydt	Heydt, Volker: Können die Länder in ihren Gemeindeordnungen die Wirkungen einer Auseinandersetzung auf privatrechtlichem Gebiet regeln? DVBl. 1965 S. 509 - 515
Hofmann, Verbandsgemeinden	Hofmann, Walter: Die Verbandsgemeinden und die kommunale Neuordnung in Rheinland-Pfalz, DVBl. 1968 S. 932 - 937
Hofmann, Neubildung	Hofmann, Walter: Gesichtspunkte für die Neubildung von Gemeinden und Verbandsgemeinden, DVBl. 1969 S. 776 - 779
Hoppe, Gebietskörperschaft	Hoppe, Werner: Die Begriffe Gebietskörperschaft und Gemeindeverband und der Rechtscharakter der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände, Stuttgart 1958
Hoppe, Gebietsreform	Hoppe, Werner: Die kommunale Gebietsreform im Spannungsfeld von Neuordnungsmodellen und Einzelmaßnahmen, DVBl. 1971 S. 473 - 480
Hoppe, Entwicklungslinien	Hoppe, Werner: Entwicklungslinien in der Rechtsprechung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichts-

	hofs zu kommunalen Gebietsänderungen, in: Rechtsfragen der Gegenwart, Festgabe für Hefermehl, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1972 S. 91 - 105
Hoppe/ Rengeling	Hoppe, Werner und Hans Werner Rengeling: Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, Frankfurt 1973
Hubrich	Hubrich, Ed.: Die reichsgerichtliche Judikatur und das Prinzip der Einheit des inneren preußischen Staatsrechts, in: AnnDR (1908) S. 662 - 668, S. 725 - 728
Huber	Huber, Max: Die Staatensuccession, Berlin 1896
Jahn, Neugliederung	Jahn, Friedrich Adolf: Auswirkungen der staatlichen und kommunalen Neugliederung auf Dienstverhältnisse, DVBl. 1968 S. 937 - 941
Jahn, Kreis	Jahn, Friedrich Adolf: Kreis und kreisfreie Stadt in der Gebietsreform, Ldkr. 1969 S. 351 - 354
Jahn u.a., Verwaltungsreform	Jahn/Bünger/Schmöckel/Polter: Verwaltungsreform und Dienstverhältnisse, DVBl. 1969 S. 828 - 837
Jebens	Jebens: Erlangen Polizeiverordnungen ec. bei Erweiterungen des ihnen zuerst unterworfenen Bezirks ipso iure auch in den neuen Bezirkstheilen verbindliche Kraft? PrVBl. 22 (1901)
Jellinek, Gesetz	Jellinek, Georg: Gesetz und Verordnung, Neudruck der Ausgabe von 1887, Tübingen 1919
Jellinek, Staatslehre	Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. Berlin 1914, 7. Neudruck, Bad Homburg v.d.H. 1960
Jellinek, VwR	Jellinek, Walter: Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. Berlin 1931, unveränderter Neudruck Bad Homburg v.d.H. 1966 nebst Nachtrag 1950
Jesch	Jesch, Dietrich: Rechtsstellung und Rechtsschutz der Gemeinden bei der Wahrnehmung "staatlicher" Aufgaben, DöV 1960 S. 739 - 748

Juncker	Juncker, Wolfgang: Der kommunale Wahlbeamte in der Gebietsreform, ZBR 1972 S. 101 - 109
Jung	Jung: Eigentum an Straßen im Falle einer Umgemeindung, PrVBl. 31 (1910) S. 486
Junkenitz	Junkenitz, Andreas: Die Rechtspflichten der aufnehmenden Gemeinde, Diss. jur. Würzburg 1934
Kääb-Rösch	Kääb, Artur und Walther Rösch: Bayerisches Landesstraf- und Verordnungsgesetz (Kommentar), 2. Aufl. München 1967
Kaja	Kaja, Helmut: Die Funktionsnachfolge, Bonn 1963
Kantel	Kantel, W.: Gemeindeverfassung und Gemeindeverwaltung, 2. Aufl. Göttingen 1956
Katz	Katz, Alfred: Inhaltliche Grenzen von Eingemeindungsverträgen, BaWüVBl. 1973 S. 81
Kelsen	Kelsen, Hans: Allgemeine Staatslehre, Berlin 1925, Neudruck Bad Homburg v.d.H. 1966
Klatt	Klatt, Waldemar: Die Behandlung der Gemeinden im Grundgesetz und in der Bayerischen Verfassung, BayBgmstr. 1950 S. 99 - 101
Klein, Verordnungsermächtigungen	Klein, Friedrich: Verordnungsermächtigungen nach deutschem Verfassungsrecht, in: Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat, Frankfurt/Main 1952 S. 7 - 78
Klein, Gemeinschaftsaufgaben	Klein, Friedrich: Verfassungsrechtliche Grenzen der Gemeinschaftsaufgaben, in: Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 11, Berlin 1961 S. 125 - 174

Klein, Änderungen	Klein, Walter: Änderungen der niedersächsischen Gemeindeordnung und Landkreisordnung, in: SKV 1972 S. 150 - 157
Klüber, Gemeinde-recht	Klüber, Hans: Das Gemeinderecht in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1972
Klüber, Eingemein-dungsverträge	Klüber, Hans: Eingemeindungsver-träge, DöV 1973 S. 326 - 332
Knemeyer	Knemeyer, Franz-Ludwig: Das Anhör-verfahren im Rahmen der bayerischen Gebietsreform, BayVBl. 1971 S. 371 - 375
Koch	Koch, Heinz: Eingemeindungsrecht und Polizeiverordnung, Tübingen 1909
Körner, Gebietsreform	Körner, Hans: Kommunale Gebiets-reform in Nordrhein-Westfalen, GdeR 1969 S. 215 - 222
Körner, Gemeinde-ordnung	Körner, Hans: Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (Kommentar), Köln 1970
Köttgen, Satzungsrecht	Köttgen, Arnold: Gemeindliches Satzungsrecht und Grundgesetz, DVBl. 1955 S.445 - 449
Köttgen, Rechtsform	Köttgen, Arnold: Wesen und Rechts-form der Gemeinden und Gemeindever-bände, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. I S. 185 - 234
Kohler	Kohler: Umwandlung und Erlöschen einer juristischen Person, DJZ 1911 Sp. 1261 - 1263
Kottenberg/ Rehn	Kottenberg/Rehn: Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen, Kommentar 10. Aufl. Siegburg 1972 (1. Aufl. der Loseblattsammlung)
Krämer/Müller	Krämer, Franz und Klaus Müller: Ordnungsbehördengesetz Nordrhein-Westfalen (Kommentar) 2. Aufl. (1. Aufl. Senger/Kurzmann)Köln 1971

Krebsbach, Funktionsfähigkeit	Krebsbach, August: Die Funktionsfähigkeit der Räte in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen bis zur Neuwahl, Die Demokratische Gemeinde 1960 S. 1063 - 1068
Krebsbach, Wahlbeamte	Krebsbach, August: Kommunale Wahlbeamte und kommunale Neugliederung, ZBR 1969 S. 304 - 307
Kreppner	Kreppner, Oskar: Auswirkungen der Gebietsreform auf die Handwerksorganisationen, Gewerbearchiv 1971 S. 121 - 124
Krüger, Bundesrepublik	Krüger, Herbert: Die Bundesrepublik Deutschland und das Deutsche Reich, SJZ 1950 Sp. 113 - 122
Krüger, Juristische Personen	Krüger, Hildegard: Juristische Personen des öffentlichen Rechts, DöV 1951 S. 263
Kümpel	Kümpel, Siegfried: Der Gebietsänderungsvertrag nach nordrhein-westfälischem Gemeinderecht, Diss.jur. Köln 1961
Kuhfuß, Großgemeinden	Kuhfuß, Günter Friedrich: Die Bildung von Großgemeinden - Ein Weg zur Verwaltungsreform, Der Städtebund 1966 S. 197 - 203
Kuhfuß, Verwaltungsreform	Kuhfuß, Günter: Die Bemühungen zur Verwaltungsreform in den westdeutschen Flächenstaaten während der letzten fünf Jahre, in: Rechtsfragen der Gegenwart, Festgabe für Hefermehl, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1972 S. 107 - 157
Kunze/Schmid/ Rehm	Kunze, Richard / Schmid, Carl / Rehm, Franz-Karl: Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, 3. Aufl. (Loseblattsammlung) Stuttgart 1970 2. ErgLfg. November 1972
Laband	Laband, Paul: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl. Tübingen 1911 - 1914

Ladwig	Ladwig, Benno: Feuerschutz und Gebietsreform, Städte- und Gemeinderat 1972 S. 91 - 95
Landsberg	Landsberg, Otto: Eingemeindungsfragen, Breslau 1912
Larenz	Larenz, Karl: Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 2. Aufl. Berlin/Heidelberg/New York 1969
Laux, Lokalverwaltung	Laux, Eberhard: Kriterien für die territoriale Neuordnung der Lokalverwaltung, DVBl. 1968 S. 374 - 381
Lenz/Löblein	Lenz/Löblein: Rechts- und Steuerfragen bei der gemeindlichen Gebietsreform, BB 1973 Beilage Nr. 7 zu Heft 19
Lerche	Lerche, Peter: Zur Verfassungsposition der Landkreise, DöV 1969 S. 46 - 56
Linden	Linden, Horst: Staatliche Genehmigungsvorbehalte gegenüber der Selbstverwaltung, SKV 1963 S. 282 - 288
von Loebell, Gemeindeordnung	von Loebell, Friedrich Wilhelm: Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Wiesbaden 1970
von Loebell, Neugliederung	von Loebell, Friedrich Wilhelm: Kommunale Neugliederung Nordrhein-Westfalen, Köln 1972
Lohr	Lohr, Valentin: Satzungsgewalt und Staatsaufsicht, Stuttgart 1963
Luersen/ Neuffer	Luersen, Karl und Martin Neuffer: Niedersächsische Gemeindeordnung, Kommentar, Loseblatt-Ausgabe Wiesbaden 1972
von Mangoldt/ Klein	von Mangoldt, Hermann: Das Bonner Grundgesetz, weitergeführt von Friedrich Klein, 2. Aufl. 3 Bde Berlin und Frankfurt 1957/1964/1969 ff.
Mattenklodt	Mattenklodt, Herbert-Fritz: Gebiets- und Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland, Münster 1972

Maukisch	Maukisch, Ilse: Die Rechtsnatur der freiwilligen Eingemeindung nach der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen vom 1. August 1923 i.d.F. der Bekanntmachung vom 15. Juni 1925, Diss.jur. Leipzig 1929
Maunz-Dürig-Herzog	Maunz, Theodor, Günter Dürig und Roman Herzog: Grundgesetz (Kommentar), 3. Aufl. Loseblattsammlung Lfg. 1 - 13 München 1973
Mayer	Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2 Bde München und Leipzig 1924
Mehler, Dienstrecht I	Mehler, Wilfried: Kommunale Neuordnung und öffentliches Dienstrecht, GdeR 1967 S. 130 - 136, ebenfalls abgedruckt in MittStB NW 1967 S. 85
Mehler, Dienstrecht II	Mehler, Wilfried: Kommunale Neuordnung und öffentliches Dienstrecht, GdeR 1969 S. 96 - 101, ebenfalls abgedruckt in MittStB NW 1969 S. 91
Mehler, Wahlbeamte	Mehler, Wilfried: Kommunale Wahlbeamte und kommunale Neugliederung, ZBR 1969 S. 308 - 311
Menger, System	Menger, Christian-Friedrich: System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, Tübingen 1954
Menger, Gesetz	Menger, Christian-Friedrich: Das Gesetz als Norm und Maßnahme, in: VVDStRL 15 (1957) S. 3 - 32
Menger, Rechtsprechung	Menger, Christian-Friedrich: Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht, VwArch. 50 (1959) S. 271 - 285
Menger/ Erichsen	Menger, Christian-Friedrich und Hans Uwe Erichsen: Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht, VwArch. 57 (1966) S. 64 - 83
Merk, VwR	Merk, Wilhelm: Deutsches Verwaltungsrecht, 2 Bde Berlin 1962/1970

Merk, Gebietsreform	Merk, Bruno: Gebiets- und Verwaltungsreform in Bayern, BayVBl. 1971 S. 165 - 168, S. 214 - 217
Meyer	Meyer, Hans: Die kommunale Neuordnung als verfassungsgerichtliches Problem, DöV 1971 S. 801 - 810
Meyer-Anschütz	Meyer, Georg: Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, fortgeführt von Gerhard Anschütz, 7. Aufl. München und Leipzig 1919
Michael	Michael, Walter: Gemeindegebietsänderung und Grenzstreitigkeiten, RVBl. 1969 S. 29 - 33
Mittendorf	Mittendorf, Heinz: Rechtsfolgen gemeindlicher Grenzänderung in Niedersachsen, SKV 1971 S. 38 - 43
Mohrbutter	Mohrbutter, Jürgen: Die Rechtswirkung der Ausscheidung von Städten aus dem Landkreise, Diss. jur. Göttingen 1927
Mosler	Mosler, Hermann: Wirtschaftskonzessionen bei Änderung der Staatshoheit, Stuttgart 1948
Müller, Ortsrecht	Müller, Bruno: Ortsrecht und Eingemeindung, PrVBl. 50 (1929) S. 491 - 492
Müller, Gesetzgebung	Müller, Klaus: Kontinuierliche oder intervallierte Gesetzgebung? DöV 1965 S. 505 - 510
Münzer	Münzer, Christian: Rechtsschutz der Gemeinden im Verfahren zur kommunalen Gebietsänderung nach nordrhein-westfälischem Recht, Diss. jur. Münster 1971
Nass	Nass, Gustav: Person, Persönlichkeit und juristische Person, Berlin 1964
Nawiasky	Nawiasky, Hans: Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, Tübingen 1920

Neuhausen	Neuhausen, Karl-Heinz: Die kommunale Neugliederung und ihre Auswirkungen auf die Bauleitpläne, BauR 1973 S. 218 - 224
Niemeier	Niemeier, Hans-Gerhart: Die landesplanerischen Grundlagen der Gutachten zur Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen, DöV 1969 S. 369 - 372
Nordbeck	Nordbeck: Umgemeindung und Innungsgrenzen, PrVBl. 50 (1929) S. 540 - 541
Nussbaum	Nussbaum, Hans E.: Die Rechtswirkungen der Eingemeindung nach preußischem Recht, Berlin-Friedenau 1930
Obermayer	Obermayer, Klaus: Über die Rechtsnatur und Anfechtbarkeit kommunaler Gebiets- und Statusänderungen, BayVBl. 1958 S. 69 - 71
Odenbreit-Hensel	Odenbreit, Walter und August-Wilhelm Hensel: Gemeindeordnung, Amtsordnung, Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit und Kommunalwahlgesetz in Nordrhein-Westfalen, 13. Aufl. Münster 1968
Ossenbühl	Ossenbühl, Fritz: Rechtliches Gehör und Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, DöV 1969 S. 548 - 554
Otto	Otto, Franz: Der Einfluß von Änderungen in der Planungshoheit auf noch laufende Bebauungsplanverfahren, BauR 1973 S. 212 - 218
Pagenkopf	Pagenkopf, Hans : Kommunalrecht, Köln/Berlin/Bonn/München 1971
Palandt	Palandt: Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, 33. Aufl. München/Berlin 1974 (zit. nach jeweiligem Bearb.)
Peters, Grenzen	Peters, Hans: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, Berlin 1926

Peters, Satzungsgewalt	Peters, Hans: Die Satzungsgewalt innerstaatlicher Verbände, in: HdbDStR II S. 264 - 274
Peters, VwR	Peters, Hans: Lehrbuch der Verwaltung, Berlin 1949
Pini	Pini: Eingemeindungsfragen, in: PrVBl. 42 S. 327 - 329, S. 520 - 522, Bd. 43 S. 28 - 31, S. 65 - 66
Prandl	Prandl, Josef: Die Rechtsverhältnisse der gemeindefreien Gebiete, BayVBl. 1961 S. 136 - 141
Preuss	Preuss, Hugo: Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften, Berlin 1889, Neudruck Aalen 1964
Probst	Probst, Heinrich: Umfang und Grenzen der Selbstverwaltungsgarantie, SKV 1969 S. 176 - 180
Radnitzky, Staatsgebiet	Radnitzky, Ernst: Die rechtliche Natur des Staatsgebietes, AöR 20 (1906) S. 313 - 355
Radnitzky, Gebietshoheit	Radnitzky, Ernst: Zur Lehre von der Gebietshoheit und der Exterritorialität, AöR 28 (1912) S. 454 - 480
Rambeck	Rambeck, Hans: Die Vermögensauseinandersetzung bei Gemeindegrenzänderungen, BayBgmstr. 1957 S. 79 - 80
Rasch, Festlegung	Rasch, Ernst: Die Festlegung und Veränderung staatlicher Zuständigkeiten, DöV 1957 S. 337 - 339
Rasch, Entstehung	Rasch, Ernst: Entstehung und Auflösung von Körperschaften des öffentlichen Rechts, DVBl. 1970 S. 765 - 770
Rauball	Rauball, Johannes und Reinhard: Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen (Kommentar), 2. Aufl. München 1974

Reiff/Wöhrle	Reiff, Hermann und Günter Wöhrle: Kommentar zum Polizeigesetz für Baden-Württemberg, begr. von Hermann Reiff, weitergeführt von Günter Wöhrle, 2. Aufl. Stuttgart 1971
Reinhardt	Reinhardt, Rudolf: Identität und Rechtsnachfolge, NJW 1952 S. 441 - 445
Rietdorf	Rietdorf, Fritz: Die Organisation der Landesverwaltung in Nordrhein-Westfalen, DöV 1962 S. 593
Rietdorf/ Böckenförde	Rietdorf/Böckenförde/Heise/Strehlau: Ordnungs- und Polizeirecht in Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. Stuttgart/ München/Hannover 1972
Rimann	Rimann, Waldemar: Zur Rechtsnachfolge im öffentlichen Recht, DVBl. 1962 S. 553 - 555
Rosin	Rosin, Heinrich: Polizei-Verordnungsrecht in Preußen, 2. Aufl. Berlin 1895
Rothe	Rothe, Karl-Heinz: Das Großstadt-Umland-Problem, DVBl. 1969 S. 784 - 791
Salzmann/ Schunck	Salzmann/Schunck/Hofmann/Schrick: Das Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz (Kommentar), 3. Aufl. Siegburg 1965
Salzwedel, Kommunalrecht	Salzwedel, Jürgen: Kommunalrecht, in: Verfassungs- und Verwaltungsrecht in Nordrhein-Westfalen, hrsgg. von Wilhelm Loschelder und Jürgen Salzwedel, Köln und Berlin 1964 S. 217
Salzwedel, Selbstverwaltungsgarantien	Salzwedel, Jürgen: Kommunale Gebietsänderung und Selbstverwaltungsgarantien, DöV 1969 S. 810 - 816
Schack	Schack, Friedrich: Der Rechtscharakter der Eingemeindung, DVBl. 1964 S. 902 - 905

Schade	Schade, Wolfgang: Wesen und Umfang des Staatsgebietes, Berlin-Grunewald 1934
Schäfer, Finanzausgleich	Schäfer, Albert: Fragen des Finanz- und Vermögensausgleichs bei Gebietsänderungen der Gemeinden, Gde 1967 S. 36 f.
Schäfer, Wahlbeamte	Schäfer, Joachim: Zur Rechtsstellung der Wahlbeamten bei kommunalen Neuordnungen, StT 1969 S. 479 - 481
Scheerbarth	Scheerbarth: Gedanken zum neuen nordrhein-westfälischen Ordnungsbehördengesetz, DVBl. 1958 S. 83 - 87
Scheuner	Scheuner, Ulrich: Die Funktionsnachfolge und das Problem der staatsrechtlichen Kontinuität, in: Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung, Festschrift für Hans Nawiasky, München 1956 S. 9 - 48
Schlempp	Schlempp, Hans: Kommentar zur Hessischen Gemeindeordnung, Wiesbaden 1969
Schneider	Schneider, Hans: Autonome Satzung und Rechtsverordnung, in: Festschrift für Philipp Möhring, München und Berlin 1965 S. 521 - 542
Schnur	Schnur, Roman: Änderung von Gemeindegrenzen und kommunale Vertretungsorgane, DVBl. 1965 S. 505 - 509
Schöne	Schöne, Friedrich: Auskreisung als territoriales Sonderproblem der Landkreise, DöV 1950 S. 665 - 671
Scholtissek	Scholtissek, Herbert: Verfassungsprobleme zur Eingemeindung, DVBl. 1968 S. 825 - 831
Schroer	Schroer: Die Verantwortlichkeit für Amtspflichtverletzungen der Justizbeamten, DRZ 1948 S. 228 - 232

Schütz	Schütz, Erwin: Rechtsstellung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes im Rahmen der kommunalen Neugliederung, GdeR 1969 S. 277 - 281
Schultzenstein	Schultzenstein: Öffentlichrechtliche Wirkungen der Eingemeindung, Deutsche Juristenzeitung 1907 Sp. 52 - 54
Schunck-de Clerck	Schunck, Egon / de Clerck, Hans: Allgemeines Staatsrecht des Bundes und der Länder, 4. Aufl. Siegburg 1972
Seidler	Seidler, Gustav: Das juristische Kriterium des Staates, Tübingen 1905
Soergel-Siebert	Soergel-Siebert: Bürgerliches Gesetzbuch (Kommentar), 10. Aufl. 7 Bde Stuttgart 1967 - 1970 (zit. nach Bearb.)
Stahl	Stahl, Friedrich Julius: Die Philosophie des Rechts, I. Bd.: Geschichte der Rechtsphilosophie, 6. Aufl. Darmstadt 1963
Staudinger	Staudinger: Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, V. Bd. Erbrecht, 11. Aufl. Berlin 1954 (zit. nach Bearb.)
Stein	Stein, Ekkehart: Lehrbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. Tübingen 1973
Steinbömer	Steinbömer, Feuke: Die Funktionsnachfolge, Heidelberg 1957
Stephan	Stephan, O.: Die Veränderung von Gemeindegrenzen und ihre Rechtsfolgen, VwArch. 11 (1903) S. 317 - 335
Stier-Somlo, Vermögensübergang	Stier-Somlo, Fritz: Vermögensübergang bei Eingemeindungen, RhWdeZtg. 1. Jahrg. (1908) S. 4 - 7
Stier-Somlo, Eingemeindungsrecht I	Stier-Somlo, Fritz: Zum Eingemeindungsrecht in Preußen, Das Recht 11 (1907) S. 526 ff. S. 590 ff.

Stier-Somlo, Eingemeindungsrecht II	Stier-Somlo, Fritz: Eingemeindungsrecht und preußisches Oberverwaltungsgericht, in: Verwaltungsrechtliche Abhandlungen. Festgabe zur Feier des fünfzigjährigen Bestehens des preußischen Oberverwaltungsgerichts, Berlin 1925 S. 144 - 182
Stier-Somlo, Handbuch	Stier-Somlo, Fritz: Handbuch des kommunalen Verfassungsrechts in Preußen, 2. Aufl. Mannheim/Berlin/Leipzig 1928
Stier-Somlo, Grundrecht	Stier-Somlo, Fritz: Das Grundrecht der kommunalen Selbstverwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Eingemeindungsrechts, AöR 56 (1929) S. 1 - 93
Stiller	Stiller, Rolf: Gemeinde- und Verbandsrecht im Spiegel neuer Rechtsauffassung, Darmstadt 1941
Surén, Gemeindeordnung	Surén, Friedrich Karl und Wilhelm Loschelder: Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 (Kommentar), I. Bd. bearb. von Surén, Berlin 1940
Surén, Auskreisungsproblem	Surén, Friedrich Karl: Über das Auskreisungsproblem, Stuttgart 1955
Triepel	Triepel, Heinrich: Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, Stuttgart und Berlin 1942
Ule/Laubinger	Ule, C.H./ Laubinger, H.-W.: Rechtliches Gehör bei Gebietsänderungen und gerichtlicher Rechtsschutz, DVBl. 1970 S. 760 - 765
Verdroß, Völkergemeinschaft	Verdroß, Alfred: Die Verfassung der Völkergemeinschaft, Wien und Berlin 1926
Verdroß, Völkerrecht	Verdroß, Alfred: Völkerrecht, 5. Aufl. 1964

Wagener	Wagener, Frido: Gemeindeverbandsrecht in Nordrhein-Westfalen, Kommentar zur Landkreisordnung, Amtsordnung, Landschaftsverbandsordnung und zum Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit, Köln/Berlin/Bonn/München 1967
Walprecht, Beamte	Walprecht, Dieter: Die Rechtsstellung der Beamten und Angestellten bei der Zusammenlegung von Gemeinden, Gde 1967 S. 35 f.
Walprecht, Ratsmitglieder	Walprecht, Dieter: Die Stellung der Ratsmitglieder und Bürgermeister beim Zusammenschluß von Gemeinden, Gde 1967 S. 33 ff.
Weber	Weber, Werner: Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 2. Aufl. Göttingen 1967
Wicher	Wicher, Hans: Straßengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. Köln/Berlin/Bonn/München 1966
Wiese	Wiese, Rolf: Garantie der Gemeindeverbandsebene? Frankfurt a.M. 1972
Wilke	Wilke, Dieter: Bundesverfassungsgericht und Rechtsverordnungen, AöR 98 (1973) S. 196
Wimmer	Wimmer, Sigmund: Gebietsreform - eine Zwischenbilanz zum 1. Juli 1972, StT 1972 S. 641 - 644
Wolff, Organschaft I	Wolff, Hans-Julius: Organschaft und juristische Person, Erster Band: Juristische Person und Staatsperson, Berlin 1933
Wolff, Rechtsquellen	Wolff, Hans-Julius: Rechtsgrundsätze und verfassungsgestaltende Grundentscheidungen als Rechtsquellen, in: Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht, Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, München 1955 S. 33 - 52
Wolff, VwR I	Wolff, Hans-Julius: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I 8. Aufl. München 1971

Wolff, VwR II	Wolff, Hans-Julius: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II 3. Aufl. München/Berlin 1970
Wolff, VwR III	Wolff, Hans-Julius: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. III 3. Aufl. München/Berlin 1973
Wolff/ Raiser	Wolff, Martin und Ludwig Raiser: Lehrbuch des Sachenrechts, 10. Bearbeitung Tübingen 1957
Zeitler	Zeitler, Klaus: Das Gebietsänderungsverfahren, Gde 1966 S. 312 - 313
Zinn	Zinn, Georg August: Der Bund und die Länder, AöR 75 (1949) S. 291 - 306
Zuhorn-Hoppe	Zuhorn-Hoppe: Gemeinde-Verfassung, 2. Aufl. Siegburg 1962

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abh., Abhn.	Abhandlung, Abhandlungen
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
a.E.	am Ende
a.F.	alte Fassung
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften (1. 1962 ff.)
a.M.	anderer Meinung
AmtsO	Amtsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 10. März 1953 (GS NW S. 207)
Anh.	Anhang
Anm.	Anmerkung
AnnDR	Annalen des Deutschen Reichs begr. v. Hirth (1. 1868 - 64 1931/32)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (bis 26. 1910: für öffentliches Recht 1. 1886 ff.)
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung von Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz (ab 6. 1959: der Oberverwaltungsgerichte Rheinland-Pfalz und Saarland) (1. 1954 ff.) (zit. nach Band und Seite)
Aufl.	Auflage
AusfBest.	Ausführungsbestimmungen
BadGO	Badische Gemeindeordnung vom 5. Oktober 1921 (GVBl. 1921 S. 347, 1922 S. 183)
BauR	Baurecht (Zeitschrift 1. 1970 ff.)

BauO NW	Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen - Landesbauordnung - i.d.F. der Bek. vom 27. Januar 1970 (GV NW S. 96)
BaWüVBl.	Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt (= Landesbeilage zu: Die öffentliche Verwaltung) (1. 1956 ff.)
Bay, bay	Bayern, bayerisch
BayBgm.	Der Bayerische Bürgermeister (1. 1947 ff.)
bayGO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 25. Januar 1952 i.d.F. der Bek. vom 22. August 1972 (GVBl. S. 349, ber. S. 419)
bayLStVG	(bayerisches) Gesetz über das Landesstrafrecht und das Verordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung von 1956 i.d.F. der Bek. vom 3. Januar 1967 (GVBl. S. 243, ber. S. 350)
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (NF 1. 1955)
BayVGHE (n.F.)	Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs mit Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs und des Bayerischen Dienststrafhofs für Kompetenzkonflikte (N.F. 1 (= 64. der Gesamtfolge) 1947/48 ff.) (zit. nach Band und Seite)
BB	Der Betriebsberater (1. 1946 ff.)
BBauG	Bundesbaugesetz vom 23. Juni 1960 (BGBl. I S. 341)
Bd.	Band
Bearb.	Bearbeiter
Begr., begr.	Begründung, begründet
Bek.	Bekanntmachung
bem.	Bemerkung
ber.	berichtigt
betr.	betreffend, betreffs
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch vom 18. August 1896 (RGBl. S. 195) mit Änderungen

BGBl.	Bundesgesetzblatt (1949 bis 1951)
BGBl. I	Bundesgesetzblatt Teil I (seit 1951)
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen (1. 1951 ff.) (zit. nach Band und Seite)
BK	Bonner Kommentar zum Bonner Grundgesetz, hrsgg. von Dennewitz, fortgeführt von Wernike u.a., Hamburg 1950 ff. (zit. nach Bearb. und Lfg.)
BlAdmPrax.	Blätter für administrative Praxis (1. 1851 - 72. 1922; dann Bayerische Verwaltungsblätter) (zit. nach Band und Seite)
BRRG	(Bundes-)Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz) von 1957 i.d.F. vom 17.Juli 1971 (BGBl. I S. 1025, ber. S. 1591)
BStBl.	Bundessteuerblatt (1. 1951 ff.)
Buchst.	Buchstabe
BVfG	Bundesverfassungsgericht
BVfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (1. 1952 ff.) (zit. nach Band und Seite)
BVwG	Bundesverwaltungsgericht
BVwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (1. 1954 ff.) (zit. nach Band und Seite)
BW, bw	Baden-Württemberg, baden-württembergisch
bwGO	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg vom 25. Juli 1955 (GBl. S. 129, ber. S. 224) zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Neuordnung des Gemeindewirtschaftsrechts vom 29. Dezember 1972 (GBl. 1973 S. 1)
bwPolG	(baden-württembergisches) Polizeigesetz vom 21. November 1955 i.d.F. der Bek. vom 16. Januar 1968 (GBl. S. 61, ber. S. 322).

bzw.	beziehungsweise
DemGde	Die Demokratische Gemeinde (1. 1949 ff.)
ders.	derselbe
Diss. jur.	juristische Dissertation
DGO	Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 (RGBl. I S. 49)
d.h.	das heißt
DJZ	Deutsche Juristenzeitung (1. 1896 - 41. 1936)
DöV	Die öffentliche Verwaltung (1. 1948 ff.)
DöD	Der öffentliche Dienst (Zeitschrift 1. 1948 ff.)
DRZ	Deutsche Rechts-Zeitschrift (1. 1946 - 5. 1950; dann mit Süddeutsche Juristenzeitung vereinigt zu Juristenzeitung)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (65. 1950 ff., vorher: Deutsche Verwaltung; gleichzeitig Fortsetzung von: Reichsverwaltungsblatt)
DVO	Durchführungsverordnung
E	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des davor genannten Gerichts (zit. nach Band und Seite)
ebda	ebenda
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch vom 18. August 1896 (RGBl. S. 604)
Eildienst	Eildienst des Landkreistages Nordrhein-Westfalen (Zeitschrift seit 1949)
ErgLfg.	Ergänzungslieferung
Erl.	Erläuterung
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg (bis 8. 1959: des Württembergisch-Badischen Verwaltungsgerichtshofs (1. 1952 ff.) (zit. nach Band und Seite)

f., ff.	folgende (Seite/Seiten)
Fn.	Fußnote
GA	Archiv für Strafrecht und Strafprozeß, begr. von Goltdammer (28. 1880 - 77. 1933) (zit. nach Band und Seite)
GBl.	Gesetzblatt
GBO	Grundbuchordnung vom 24. März 1897 i.d.F. der Bek. vom 5. August 1935 (RGBl. I S. 1073)
Gde	Die Gemeinde (Zeitschrift, hrsgg. vom Rheinischen Gemeindetag, 1. 1949 ff. - 19. 1967; dann: Der Gemeinderat)
GdeH	Der Gemeindehaushalt
GdeR	Der Gemeinderat (1. 1947 ff.)
gem.	gemäß
GdeT	Der Gemeindetag (27. 1933 - 37. 1943, N.F. 1. 1948 ff.; früher: Der Städtetag)
GewArch.	Gewerbearchiv (1. 1955 ff.)
GewO	Gewerbeordnung für das Deutsche Reich i.d.F. vom 26. Juli 1900 (RGBl. S. 871)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1)
GO	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Oktober 1952 i.d.F. der Bek. vom 11. August 1969 (GV NW S. 656)
GS	Gesetzessammlung
GV, GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Halbs.	Halbsatz
Hdb.	Handbuch
HdbDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsgg. von Gerhard Anschütz und Richard Thoma, Bd. 1. 2. 1930/32
HdwbprVw	Handwörterbuch der preußischen Verwaltung, hrsgg. von Bitter, 3. Aufl. Berlin/Leipzig 1928

He, he	Hessen, hessisch
HGB	Handelsgesetzbuch vom 10. Mai 1897 (RGBl. S. 219)
HGO	Hessische Gemeindeordnung i.d.F. vom 1. Juli 1960 (GVBl. S. 103)
HKO	Hessische Landkreisordnung i.d.F. vom 1. Juli 1960 (GVBl. S. 131)
HkWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, hrsgg. von Hans Peters, 3 Bände Berlin/Göttingen/Heidelberg 1956/1957/1959 (zit. nach Verf.)
h.L.	herrschende Lehre
h.M.	herrschende Meinung
HRR	Höchstrichterliche Rechtsprechung (4. 1928 - 18. 1942) (zit. nach Jahr und Nummer)
Hrsg., hrsgg.	Herausgeber, herausgegeben
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 17. Dezember 1964 (GVBl. S. 209) i.d.F. vom 26. Januar 1972 (GVBl. S. 24)
i.d.F.	in der Fassung
i.E.	im Ergebnis
i.d.R.	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinne
insbes.	insbesondere
i.S.	im Sinne
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
Jahrg.	Jahrgang
JFG	Jahrbuch für Entscheidungen in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit und des Grundbuchrechts, begr. von Ring (1. 1924 - 23. 1943)

JR	Juristische Rundschau (1. 1925 - 11. 1935; 1. 1947 ff.)
JuS	Juristische Schulung (1. 1961 ff.)
JW	Juristische Wochenschrift (1. 1872 - 68. 1939)
JZ	Juristenzeitung (6. 1951 ff.; Fortsetzung von: Deutsche Rechtszeitschrift und Süddeutsche Juristenzeitung)
Kap.	Kapitel
KG	Kammergericht
KGJ	Jahrbuch für Entscheidungen des Kammergerichts in Sachen der freiwilligen Gerichtsbarkeit, in Kosten-, Stempel- und Strafsachen (1. 1881 - 53. 1922)
KpBl.	Kommunalpolitische Blätter (1. 1949 ff.)
KrO	Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen i.d.F. der Bek. vom 11. August 1969 (GV NW S. 670)
Ldkr.	Der Landkreis (29. 1959 ff.; vorher: Die Selbstverwaltung)
LdKrO	Landkreisordnung
Lfg.	Lieferung
LG	Landgericht
Lit.	Literatur
lit.	littera (= Buchstabe)
LOG	Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung - Landesorganisationsgesetz (LOG NW) - vom 10. Juli 1962 (GV NW S. 421)
Losebl.	Loseblattsammlung
LStrG	Straßengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesstraßengesetz - LStrG) vom 28. November 1961 (GV NW S. 305)
LV	Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 18. Juni 1950 (GV NW S. 127)
LVG	Landesverwaltungsgericht

m.a.W.	mit anderen Worten
MinBl.	Ministerialblatt
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht (1. 1947 ff.)
MittDStT	Mitteilungen des Deutschen Städtetages bis 1927; dann: Der Städtetag)
MittStB NW	Mitteilungen des Nordrhein-Westfälischen Städtebundes
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Nds, nds	Niedersachsen, niedersächsisch
ndsSog	(niedersächsisches) Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 21. März 1951 (GVBl. S. 89)
n.F.	neue Fassung
N.F.	Neue Folge
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung vom 4. März 1955 (GVBl. S. 126) i.d.F. der Bek. vom 27. Oktober 1971 (GVBl. S. 321)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (1. 1947/48 ff.)
NLO	Niedersächsische Landkreisordnung i.d.F. der Bek. vom 27. Oktober 1971 (GVBl. S. 343)
Nr.	Nummer
NW, nw	Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch
nwVfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
OBG	(nordrhein-westfälisches) Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden vom 16. Oktober 1956 (GV NW S. 155) i.d.F. der Bek. vom 28. Oktober 1969 (GV NW S. 732, ber. 1970 S. 89)
östlStO	(preußische)Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen vom 30. Mai 1853 (GS S. 261)
OGH	Oberster Gerichtshof für die Britische Zone

OLG	Oberlandesgericht
OLGRspr.	Die Rechtsprechung des Oberlandesgerichts auf dem Gebiete des Zivilrechts; hrsgg. von Mugdan und Falkmann (1. 1900 - 46. 1928) (zit. nach Band und Seite)
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg (1. 1950 ff.)
prGdeVfG	(preußisches) Gemeindeverfassungsgesetz vom 15. Dezember 1933 (GS S. 427)
PrGS	Gesetz-Sammlung für die Königlich Preußischen Staaten (ab 1907: Preußische Gesetzsammlung) (1810 - 1945)
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
PrOVGE	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts (1. 1870 - 106. 1941) (zit. nach Band und Seite)
prPVG	(preußisches) Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. Juni 1931 (PrGS S. 131)
PrVBl.	Preußisches Verwaltungsblatt (1. 1879 - 48. 1926/27; dann Reichsverwaltungsblatt und Preußisches Verwaltungsblatt) (zit. nach Band und Seite)
prWegeRG	(preußisches) Gesetz über die Reinigung öffentlicher Wege vom 1. Juli 1912 (GS S. 187)
RdErl.	Runderlaß
Rdn.	Randnummer(n)
Recht	Das Recht, begr. von Soergel (1. 1897 - 48. 1944)
RG	Reichsgericht
RGBl.	Reichsgesetzblatt (1871 - 1921)
RGBl. I	Reichsgesetzblatt Teil I (1922 - 1945)

RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen (1. 1880 - 172. 1945) (zit. nach Band und Seite)
Rh-Pf., rh-pf.	Rheinland-Pfalz, rheinland-pfälzisch
rh-pfGO	Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz von 1948 i.d.F. vom 25. September 1964, Teil A Gemeindeordnung (GVBl. S. 145)
RhWGdeZtg.	Rheinisch-Westfälische Gemeinde-Zeitung (1. 1908 - 5. 1912)
Rspr.	Rechtsprechung
RsprSlg.	Kottenberg/Steffens, Rechtsprechung zum kommunalen Verfassungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, Siegburg seit 1956 (losebl.)
RStGH	Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich
RuPrVBl.	Reichsverwaltungsblatt und Preußisches Verwaltungsblatt (49 1927/28 . 54. 1933; dann: Reichsverwaltungsblatt; vorher: Preußisches Verwaltungsblatt)
RVO	Reichsversicherungsordnung i.d.F. vom 15. Dezember 1924 (RGBl. I S. 779)
S.	Seite
s.	siehe
Sa, sa	Saarland, saarländisch
saGO	(saarländisches) Gesetz Nr. 788 über die Selbstverwaltung der Gemeinden, Ämter und Landkreise (Kommunalselbstverwaltungsgesetz - KSVG) vom 15. Januar 1964, Teil A Gemeindeordnung (ABl. S. 123)
s.o.	siehe oben
Schl-H, schl-h	Schleswig-Holstein, schleswig-holsteinisch
schl-hGO	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein vom 24. Januar 1950 (GVOBl. S. 25) zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Gemeindewirtschaftsrechts und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften vom 17. Mai 1972 (GVOBl. S. 54)

schl-hLVwG	Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz) vom 18. April 1967 (GVOBl. S. 131)
SGV NW	Sammlung des bereinigten Gesetz- und Verordnungsblattes für das Land Nordrhein-Westfalen (1962 ff.)
SJZ	Süddeutsche Juristenzeitung (1. 1946 - 5. 1950; dann Juristenzeitung)
SKV	Staats- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift 1. 1955 ff.)
SMBl. NW	Sammlung des bereinigten Ministerialblattes für das Land Nordrhein-Westfalen
sog.	sogenannt (e/en/er/es)
Sp.	Spalte
StBd.	Der Städtebund
StGH	Staatsgerichtshof
str.	streitig
StT	Der Städtetag (ab N.F. 1. 1948 ff. mit dem Untertitel: Zeitschrift für Kommunale Praxis und Wissenschaft (bis 27. 1933; dann vereinigt mit: Der Gemeindetag; N.F. 1. 1948 ff.)
SV	Die Selbstverwaltung, Organ des Deutschen Landkreistages (1. 1937 - 12. 1958; dann: Der Landkreis)
u.a.	und andere(n)
Urt.	Urteil
u.U.	unter Umständen
u.v.a.	und viele andere
v.	vom, von
Verf.	Verfasser
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VG	Verwaltungsgericht

VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vorbem.	Vorbemerkung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Strafrechtslehrer (1. 1924 ff.) (zit. nach Heft und Seite)
VwArch.	Verwaltungsarchiv (1. 1893 - 47. 1942, 48. 1957 ff.)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960 (BGBl. I S. 17)
VwR	Verwaltungsrecht
VwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland (1. 1949 ff.) hrsgg. von G. Ziegler, seit 1964 von Otto Gross (zit. nach Band und Seite)
VwVO	Verwaltungsverordnung
WRV	Verfassung des Deutschen Reichs (Weimarer Reichsverfassung) vom 11. August 1919 (RGBl. S. 1383)
z.B.	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht (1. 1953 ff.)
ZfV	Zeitschrift für Völkerrecht (1. 1907 - 26. 1942)
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZPO	Zivilprozeßordnung i.d.F. vom 12. September 1950 (BGBl. S. 533)
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht (N.F. 1. 1852 ff.)

Einleitung

Den Anlaß zu der vorliegenden Untersuchung gab die zur Zeit in allen Bundesländern laufende Welle territorialer Neuordnung der Verwaltung[1]. Entsprechend dem historischen Ablauf einer Gebietsänderung war die Aufmerksamkeit der Literatur in den letzten Jahren vornehmlich auf Fragen der Planung[2], der Selbstverwaltungsgarantie[3] sowie des Rechtsschutzes[4] der betroffenen Gemeinden bei kommunalen Gebietsänderungsverfahren gerichtet. Unter dem Gesichtspunkt ihrer Folgewirkungen waren es meist Einzelfragen wie insbesondere die Rechtsstellung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die den Gegenstand rechtlicher Untersuchungen zur kommunalen Neugliederung bildeten.

---

1) Zum Stand vgl. WIMMER, StT 1972 S. 641 ff.; KUHFUSS, Verwaltungsreform, a.a.O.; für Nordrhein-Westfalen: KÖRNER, Gebietsreform, GdeR 1969 S. 215 ff.; MATTENKLODT, a.a.O. S. 104 ff.

2) Vgl. dazu GEFFERS, DVBl. 1967 S. 506 ff.; LAUX, Lokalverwaltung, DVBl. 1968 S. 374 mit umfangreichen Nachweisen; ders., Verwaltungsreform, DöV 1969 S. 233 ff.; KUHFUSS, Großgemeinden, Der Städtebund 1966 S. 197 ff.; ders., Verwaltungsreform, a.a.O.; BRENKEN, DöV 1969 S. 372 ff.; FINK, DöV 1969 S. 241 ff.; JAHN, Ldkr. 1969 S. 351 ff.; HOFMANN, Verbandsgemeinden, DVBl. 1968 S. 932 ff.; ders. Neubildung, DVBl. 1969 S. 776 ff.; NIEMEIER, DöV 1969 S. 369 ff.; VON UNRUH, DöV 1969 S. 117; MERK, BayVBl. 1971 S. 165 ff.

3) Vgl. dazu HENRICHS, DVBl. 1954 S. 728 ff.; SCHOLTISSEK, DVBl. 1968 S. 826 ff.; SALZWEDEL, Selbstverwaltungsgarantien, DöV 1969 S. 310 ff.; PROBST, SKV 1969 S. 176 ff.; MEYER, DöV 1971 S. 801 ff.; VON DER HEIDE, Ldkr. 1971 S. 221 ff.; HOPPE, Entwicklungslinien a.a.O.

4) Vgl. dazu OBERMAYER, BayVBl. 1958 S. 69 ff.; OSSENBÜHL, DöV 1969 S. 548 ff.; GÖRG, DVBl. 1966 S. 329 ff.; ders., DVBl. 1969 S. 772 ff.; ders., GdeR 1969 S. 23 ff.; ULE/LAUBINGER, DVBl. 1970 S. 760 ff.; KNEMEYER, BayVBl. 1971 S. 371; HOPPE-RENGELING, a.a.O.S. 31 ff., 147 ff.

Während das formelle Gebietsänderungsrecht, d.h. die verfahrensrechtliche Seite kommunaler Neuordnung, in den einzelnen Bundesländern durchweg ausgebildet ist, bleibt die Regelung der materiellen Seite weitgehend auf Einzelfragen beschränkt. Die Bestimmung der Folgen kommunaler Gebietsänderung überläßt der Gesetzgeber damit großenteils der Ausbildung durch die Rechtsprechung, die Wissenschaft und nicht zuletzt die Verwaltungspraxis[1].

Die vorliegende Untersuchung knüpft im wesentlichen an den Entwicklungsstand an, wie er sich mit Ablauf der Neugliederungswelle der zwanziger Jahre herausgebildet hatte. Ausgehend von den möglichen Modalitäten kommunaler Gebietsänderung und ihrer Bedeutung für die einzelnen von ihnen betroffenen Gemeinden stellt sie den Versuch dar, die Kriterien zu entwikkeln und aufzuzeigen, durch die der rechtliche Status der von einer Gebietsänderung betroffenen Alt-Gemeinden wie aber auch neu gebildeter Gemeinden bestimmt wird bzw. nach welchen Kriterien diese Position im Einzelfall zu ermitteln ist. Einzelfragen zu konkreten Rechtsbeziehungen müssen hierbei allerdings weitgehend unberücksichtigt bleiben; der Schwerpunkt der Untersuchung liegt stattdessen vornehmlich im Bereich der rechtlichen Grundlagen, nach denen solche Fragen zu beantworten sind, wobei neben der Rechtslage im Lande Nordrhein-Westfalen auch die Situation der übrigen Bundesländer berücksichtigt wird.

---

1) Allgemeine Regelungen größeren Umfangs enthielt das Einführungsgesetz zu dem Gesetz über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes, vom 29. Juli 1929 (PrGS S. 137). Vgl. ferner (bay.) Gesetz über Maßnahmen zur kommunalen Gebietsreform, vom 25. Mai 1972 (GVBl. S. 169).

I. Kapitel: Die Arten kommunaler Gebietsänderung

A. Die Arten kommunaler Gebietsänderungen nach der Terminologie des Gesetzes

Eine Bearbeitung des Themas "Rechtswirkungen kommunaler Gebietsänderungen" kommt nicht umhin, zunächst die möglichen Arten kommunaler Gebietsänderung zu behandeln; als die causa der Rechtsfolgen einer Gebietsänderung bilden sie den natürlichen Ausgangspunkt der Untersuchung.

Gesetzliche Grundlage jeder Veränderung kommunaler Gebietsverhältnisse ist in Nordrhein-Westfalen § 14 Abs. 1 GO. Danach können aus Gründen des öffentlichen Wohls[1] Gemeindegrenzen geändert, Gemeinden aufgelöst oder neugebildet werden[2]. Die Formulierung des § 14 Abs. 1 GO

---

1) Nach der ursprünglichen Fassung vom 28. Oktober 1952 (GV NW S. 269) waren "dringende Gründe des übergemeindlichen öffentlichen Interesses" erforderlich. Der derzeitige Wortlaut geht zurück auf die zu Beginn der augenblicklichen Neugliederungswelle vorgenommene Gesetzesänderung vom 18. Juli 1967 (GV NW S. 130).

2) So auch § 17 Abs. 1 NGO; § 16 Abs. 1 HGO; § 10 Abs. 1 rh-phGO; § 13 Abs. 1 saGO und § 14 Abs. 1 schl-hGO, die diese Formulierung damit sämtlich aus der DGO übernommen haben. Im Gegensatz hierzu unterschied die 2. VwVO zu § 14 GO vom 4. Februar 1953 (MinBl. NW S. 194) zwischen den Begriffen Eingliederung, Zusammenschluß und Ausgliederung, und zwar in sechs Vorkommensfällen. Die 1. VwVO in ihrer geänderten Fassung vom 21. Dezember 1967 (MinBl. NW 1968 S. 108) differenziert dagegen in Ziff. 2 zu § 14 GO zwischen Eingliederung, Neubildung und Zusammenschluß (ebenso die Fassung im RdErl. des Innenministers vom 12. Dezember 1969 - MinBl. NW S. 2140/SMBl. NW 2020):

   a) Teile einer Gemeinde werden in eine oder mehrere andere Gemeinden eingegliedert;

   b) eine oder mehrere Gemeinden werden in eine andere Gemeinde eingegliedert;

   c) aus Teilen einer oder mehrerer Gemeinden wird eine neue Gemeinde gebildet;

deutet darauf hin, daß der Gesetzgeber hierin verschiedene alternativ anwendbare Formen kommunaler Gebietsänderung gesehen hat, wie auch in der Lehre zumeist die Grenzänderung, die Auflösung und die Neubildung als die drei normierten Arten der Gebietsänderung angesehen werden[1]. Diese Annahme erweist sich bei näherer Betrachtung jedoch als unrichtig ebenso wie die Vorstellung, es handele sich hierbei um verschiedene Alternativen ein und desselben Oberbegriffs.

I. Auflösung "oder" Neubildung von Gemeinden

Gebietsänderung bedeutet die Veränderung räumlicher Grenzen. Demgemäß ist jede Änderung von Gemeindegrenzen zwangsläufig auch eine Gebietsänderung. Auflösung und Neubildung sind indes Gestaltungsmittel des Personenrechts. Die Auflösung einer Gemeinde wie auch die Neubildung einer solchen betreffen die Gemeinde als juristische Person[2], nicht aber ihren Gebietsbestand

---

d) aus Teilen von Gemeinden wird mit einer oder mehreren Gemeinden eine neue Gemeinde gebildet;

e) mehrere Gemeinden werden zu einer neuen Gemeinde zusammengeschlossen.

Ähnlich ist auch die Terminologie der Gebietsänderungsgesetze.

Die Begriffe der Verwaltungsverordnungen wie auch der Neugliederungsgesetze überschneiden sich also verschiedentlich mit den Begriffen des Gesetzestextes, so daß terminologische Vorsicht geboten ist.

1) Vgl. BERKENHOFF, Kommunalverfassungsrecht S. 194; KOTTENBERG/REHN, Anm. II zu § 14 GO; ZUHORN-HOPPE, S. 126; KLEIN, SKV 1972 S. 150.

2) Daß Gemeinden juristische Personen sind, dürfte allgemein anerkannt sein, vgl. GÖNNENWEIN, Gemeinderecht S. 2; ZUHORN-HOPPE S. 69; a.A. soweit ersichtlich lediglich STILLER, S. 5, der die Gemeinde nicht als juristische Person, sondern als Gemeinschaft ansieht, vgl. dazu die Bem. von KRÜGER, ZBR 1954 S. 33 ff. (35).

oder überhaupt das Gefüge territorialer Verwaltungsgliederung. Sollen schon nach dem Willen des Gesetzgebers kommunalfreie Grundstücke nicht mehr bestehen[1], soll also jeder Auflösung eine Eingliederung oder eine Gemeindeneubildung folgen und kann die Neubildung von Gemeinden faktisch kaum anders als auf Kosten bestehender Gemeinden erfolgen, so ergeben auch unabhängig hiervon die Vorgänge der Auflösung wie auch der Neubildung jede für sich gesehen noch nicht eine Gebietsänderung[2]. Als rein personenbezogene Gestaltungsmittel sind sie unter dem Aspekt der Gebietsänderung isoliert betrachtet völlig indifferent. Die der Gebietsänderung eigene Dynamik entsteht erst durch das Zusammenspiel von Auflösung und Neubildung, wenn also der Gemeindeauflösung unmittelbar die Neubildung einer oder mehrerer Gemeinden folgt, sei es daß mehrere Gemeinden aufgelöst und zu einer neuen Gemeinde zusammengeschlossen werden oder aber das Gebiet einer aufgelösten Gemeinde in mehrere neue Gemeinden aufgeteilt wird. Nicht Auflösung oder Neubildung, sondern erst Auflösung und Neubildung machen eine Gebietsänderung aus[3]. Auflösung

---

1) Vgl. § 12 Abs. 2 GO

2) So aber BERKENHOFF, Kommunalverfassungsrecht S. 194, der die Gemeindeauflösung, die Gemeindeneubildung und die Grenzänderung als die drei qualitativen Arten der Gebietsänderung ansieht.

3) Ebenso MÜNZER, S. 6.

Werden Auflösung und Neubildung miteinander kombiniert, so ist die Doppelfunktion zu beachten, die der Begriff "Gemeinden" in § 14 Abs. 1 GO dabei erhält: Einmal erfaßt er die aufzulösenden Alt-Gemeinden; auf der anderen Seite sind mit "Gemeinden" aber auch die auf dem Gebiet der Alt-Gemeinden zu gründenden neuen Gemeinden angesprochen. § 13 Abs. 1 saGO, wonach aus Gründen des öffentlichen Wohles Gemeindegrenzen geändert, Gemeinden aufgelöst und

und Neubildung sind folglich nichts weiter als Teilakte einer Gebietsänderung. Die vom Gesetzgeber augenscheinlich gewollte Alternativität von Auflösung und Neubildung als Modalitäten gemeindlicher Gebietsänderung erweist sich als unzutreffend.

II. Änderung der Gemeindegrenzen

Kaum weniger problematisch ist der ebenfalls in § 14 Abs. 1 GO angeführte Begriff der Änderung der Gemeindegrenzen. Soll "denknotwendig jede Gebietsänderung zwangsläufig mit einer Grenzänderung verbunden" sein[1], so bedeutet Grenzänderung nichts weiter als ein Synonym für Gebietsänderung. Die Berechtigung dieser Gleichstellung scheint zwar einleuchtend, wird doch ein Gebiet in erster Linie durch seine Grenzen bestimmt. Die in § 14 Abs. 1 GO enthaltene Systematik wäre damit aber auch hier zu Fall gebracht.

Die Gebietsänderung war oben charakterisiert worden als die Umgestaltung räumlicher Zuordnung. Der Begriff "Gebiet" ist hierbei ein anderer als der des Gemeindegebietes etwa in den §§ 12 und 13 Abs. 1 GO, wo er den Hoheitsbereich der einzelnen Gemeinde bezeichnet; er ist absolut in dem Sinne, daß eine Gebietsänderung unabhängig davon vorliegt, ob die betroffenen Gemeinden untergehen oder neue Gemeinden entstehen, obwohl eine aufgelöste Gemeinde ebenso-

---

Gemeinden neu gebildet werden können, berücksichtigt diesen Umstand, daß die aufgelöste Gemeinde eine andere ist als die neu gebildete, mit der doppelten Verwendung des Begriffs "Gemeinden".

1) MÜNZER, a.a.O. S. 6 unter Hinweis auf HENN/KÖTH, Anm. 1 zu § 13 saGO. Auch SCHÖNE, DöV 1950 S. 665 ff. (666) verwendet beide Begriffe synonym.

wenig Gebiet haben kann wie eine neu zu bildende und mithin auch ihr Gebiet nicht verändert werden kann[1]. Entsprechend ist auch der Terminus "Grenzänderung" zu verstehen: Sieht man in der Grenze lediglich eine absolute Markierungslinie, so beinhaltet die Gebietsänderung notwendig gleichzeitig auch eine Veränderung von Grenzen. Die Veränderung der Gemeindegrenzen ist dann nicht eine Modalität der Gebietsänderung, sondern bedeutet Gebietsänderung schlechthin; jede Gemeindeauflösung zum Zwecke der Neubildung einer oder mehrerer Gemeinden ist dann nicht nur eine Gebietsänderung, sondern gleichzeitig auch eine Änderung der Gemeindegrenzen, so daß auch insoweit die in der gesetzlichen Formulierung zum Ausdruck kommende Alternativität in der Sache nicht gegeben wäre[2].

---

1) Dieser Doppelsinnigkeit wird bei der Verwendung des Begriffs Gemeindegebiet zu wenig Beachtung geschenkt; vgl. etwa KLÜBER, Gemeinderecht S. 49. Handelt es sich in §§ 12 und 13 GO um das Gebiet der einzelnen Gemeinde, so kann in den Fällen der §§ 14, 15 und 16 Abs. 2 bis Abs. 4 GO das (Gemeinde-)Gebiet nur als abstractum verstanden werden, anderenfalls die Auflösung und Neubildung von diesen Regelungen nicht betroffen würden. Wie der Begriff in § 16 Abs. 1 GO zu verstehen ist, kann fraglich sein: Da hier das individuelle Gebiet von bestimmten, nämlich den verhandlungswilligen Gemeinden angesprochen wird ("Die Gemeinden haben ... über Änderungen ihres Gebiets ..."), könnte die Schlußfolgerung gezogen werden, daß Verhandlungen, in denen die Auflösung einer der beteiligten Gemeinden zur Diskussion steht, hiervon nicht betroffen sind, sei es daß derartige Verhandlungen von der Unterrichtungspflicht ausgenommen sind, sei es daß Verhandlungen über Eingemeindung und Gemeindeneubildung der Kompetenz der Gemeinden entzogen sind. Richtigerweise wird man "ihr Gebiet" in § 16 Abs. 1 GO jedoch "relativ - abstrakt" zu verstehen haben, d.h. abstrakt unter Beschränkung auf das Gesamtterritorium der beteiligten Gemeinden, so daß auch Auflösung und Neubildung hiervon erfaßt werden.

2) Zu diesem Ergebnis kommt dann auch MÜNZER, a.a.O. S. 6.

Relativiert man hingegen den Begriff der Gemeindegrenze auf die einzelne Gemeinde, so entfällt mit der Auflösung dieser Gemeinde notwendig auch das für eine so verstandene Grenzänderung unerläßliche Bezugsobjekt. Für die betroffene Gemeinde bedeutet es nicht mehr eine Grenzänderung, sondern ihre Auflösung, wenn sie statt eines Teiles ihr gesamtes Gebiet verliert[1]. Ebenso ist es ausgeschlossen, daß die Neubildung einer Gemeinde eine Veränderung deren Gebiets und damit ihrer Grenzen impliziert. Von Grenzänderung in diesem Sinne kann daher zwangsläufig nur dort gesprochen werden, wo der Gebietsbestand einer bereits vorhandenen Gemeinde verändert wird, ohne daß diese dadurch untergeht. Auflösung und Neubildung sind so betrachtet nicht Unterfall einer Grenzänderung, sondern ein diese ausschließender Gegensatz[2].

---

1) Ebenso SALZWEDEL, Kommunalrecht S. 217 ff. (238), der die Gemeindeauflösung als den Grenzfall einer Gebietsänderung für diejenige Gemeinde bezeichnet, der Gebiet weggenommen wird, und GALETTE in Galette/Laux, Erl. 1 a zu § 14 GO: Nur der Fall der "Umgemeindung" sei "Grenzänderung" im Sinne des § 14 Abs. 1 GO.

2) Dementsprechend verwendet jetzt auch die NGO in Anlehnung an die Legaldefinition der NLO die Bezeichnung "Gebietsänderung" als Oberbegriff anstatt bisher "Grenzänderung". Anders insoweit noch § 16 HGO. Die von PETERS (Grenzen S. 103) vertretene Ansicht, daß jede Eingemeindung mit einer Grenzänderung verbunden sei, ist zwar insoweit nicht bestreitbar, als mit Eingemeindung die Eingliederung einer Gemeinde in eine bereits bestehende andere gemeint ist. Soll unter Eingemeindung aber auch der Zusammenschluß von Gemeinden zu einer neuen Gemeinde verstanden werden - so PETERS -, so kann dem nicht zugestimmt werden.

Kann daher insoweit die Systematik des Gesetzes auch in der Sache gewahrt werden, so wäre jede Abweichung hiervon ein Verstoß gegen das Gebot gesetzeskonformer Auslegung[1].

Anders als die Auflösung und Neubildung von Gemeinden erfüllt die Grenzänderung bereits für sich den Tatbestand der Gebietsänderung[2]. Die fast lückenlose Aufgliederung der Bundesländer in Gemeindegebiete bedingt jedoch, daß jeder Eingliederung in aller Regel eine entsprechende Ausgliederung vorausgeht. Da umgekehrt jedes Grundstück zu einer Gemeinde gehören soll[3], hat jede Ausgliederung regelmäßig zur Folge, daß die so frei gewordenen Gebietsteile einer anderen Gemeinde eingegliedert werden. In ihrer praktischen Durchführung wird damit auch die Gebietsänderung in Form bloßer Grenzänderung zu einem zweiaktigen Vorgang, der eine doppelte Grenzänderung beinhaltet, so daß auch die einzelne Grenzänderung im Regelfall meist nicht Art der gemeindlichen Gebietsänderung ist, sondern vielmehr Mittel und Form zu ihrer Durchführung.

---

1) Im Ergebnis ebenso BERKENHOFF, Kommunalverfassungsrecht S. 195 Ziff. 2 bis 4 und GALETTE, a.a.O. Erl. 1 a zu § 14 schl-hGO.

Ob freilich bei "bloßer" Grenzänderung die betroffene Gemeinde als Rechtssubjekt unverändert bestehen bleibt und der Gesetzeswortlaut insoweit den Gegebenheiten des rechtlichen Seins hinreichend Rechnung trägt, ist eine Frage, die im folgenden noch näher zu untersuchen sein wird. Vorliegend geht es ausschließlich darum, eine tragfähige Arbeitsgrundlage für die Frage der Rechtswirkungen kommunaler Gebietsänderungen zu schaffen. Darum wäre es verfehlt, aus dem bisher Gesagten bereits Präjudizierungen für die Rechtsfolgen ableiten zu wollen.

2) Gemeindefreie Gebiete gibt es heute in Nordrhein-Westfalen praktisch nicht mehr. Vgl. dazu die Übersicht bei GRONEMEYER, a.a.O. S. 213.

3) Vgl. § 12 Abs. 2 GO

Der Eingliederung muß dabei nicht notwendig immer eine Ausgliederung entsprechen, wie auch umgekehrt die Ausgliederung nicht unbedingt zum Zwecke der Eingliederung erfolgen muß, damit eine Gebietsänderung vorliegt. Neben der bereits erwähnten Möglichkeit der Eingliederung bislang kommunalfreier Grundstücke und dem - jedenfalls theoretisch - nicht auszuschließenden Fall, das Gebietsteile einer Gemeinde für kommunalfrei erklärt werden, liegt eine Gebietsänderung auch dann vor, wenn zum Zwecke der Eingliederung eine oder mehrere Gemeinden aufgelöst werden oder Gebietsteile einer oder mehrerer Gemeinden ausgegliedert werden, um aus ihnen eine neue Gemeinde zu bilden. Der Auflösung bzw. Neubildung steht dann auf seiten der bestehenbleibenden Gemeinde(n) eine Grenzänderung gegenüber.

Läßt man den Bereich der kommunalfreien Gebiete außer Betracht, so sind Grenzänderung, Auflösung und Neubildung nicht unterschiedliche Gebietsänderungsarten, sondern die vier verschiedenen Gestaltungsmittel, die erst in ihrer Zusammensetzung mit dem jeweils korrespondierenden anderen Teilakt eine Gebietsänderung ausmachen.

B. Die Arten kommunaler Gebietsänderung nach ihrer systematischen Entwicklung

Für die Frage nach den Arten kommunaler Gebietsänderung ergibt sich damit folgendes Bild:

a) Einer oder mehreren Gemeinden werden Gebietsteile, die keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen, ausgegliedert, um dieselbe in das Gebiet einer oder mehrerer anderer Gemeinden einzugliedern (doppelte Grenzänderung). Dem Sprachgebrauch folgend soll dieser

Vorgang als Umgemeindung bezeichnet werden[1].

Systematisch ist hier auch die Eingliederung kommunalfreier Grundstücke einzuordnen, auch wenn mangels bisheriger Zugehörigkeit zu einer Gemeinde eine Ausgliederung naturgemäß entfällt[2].

b) Eine bisher selbständige Gemeinde wird unter Verlust ihrer rechtlichen Selbständigkeit in eine benachbarte Gemeinde eingegliedert (Eingemeindung)[3].

---

1) Der Sprachgebrauch war insoweit allerdings nicht immer einheitlich. Der vom Deutschen Städtetag vorgelegte Entwurf einer Reichsstädteordnung - Schriftenreihe des Deutschen Städtetages Heft 11 (1930) S. 15 - verstand unter Umgemeindungen sowohl Eingemeindungen wie auch Zusammenschlüsse. MAUKISCH (a.a.O. S. 4) bezeichnet diesen Fall als "Teileingemeindung". Ebenso wie hier LANDSBERG, a.a.O. S. 43 und MÜNZER, a.a.O. S. 7. Dagegen STIER-SOMLO, Handbuch S. 181/182; PETERS, Grenzen S. 89 ff. und im Anschluß daran HECKER, Staatensukzession S. 11, wollen den Begriff Umgemeindung als Sammelbezeichnung für alle Gebietsänderungsvorgänge verwandt wissen. Von Eingemeindung könne man genau genommen nur sprechen, wenn ein kommunalfreies Grundstück einer Gemeinde zugeteilt und damit "eingemeindet", d.h. in eine Gemeinde eingefügt werde (HECKER, a.a.O.).

2) Ebenso PETERS, Grenzen S. 88

3) Die Terminologie ist auch hier in der Literatur wenig einheitlich. So bezeichnet GLÄSSING (a.a.O. S. 21) auch den Gemeindezusammenschluß als Eingemeindung. Nicht selten findet man den Begriff der Eingemeindung auf sämtliche Arten gemeindlicher Gebietsänderung angewandt; so in der älteren Literatur mit Nachdruck STIER-SOMLO, Handbuch S. 181/182 Anm. 44, der sich mit Vehemenz gegen die Einführung zusätzlicher Bezeichnungen wehrte; aus der neueren Literatur u.a. SCHACK, DVBl. 1964 S. 902 ff.; GÖRG, DVBl. 1966 S. 329 ff. und BALTHASAR, a.a.O. S. 18. Auch das RG verwandte den Begriff Eingemeindung als Sammelbezeichnung; vgl. RGZ 68 S. 213 ff.. Zur Entstehungsgeschichte des Begriffs "Eingemeindung" siehe STIER-SOMLO, Handbuch S. 181 Anm. 43.

c) Der Eingemeindung insofern nahestehend, als die Gebietsänderung auch hier bisher selbständige Gemeinden als Ganzes erfaßt, ist die Auflösung mehrerer, insbesondere kleiner Gemeinden, um sie zu einer neuen verwaltungsmäßig leistungsstärkeren Gemeinde zu vereinigen[1]. In Anlehnung an die Terminologie der Neugliederungsgesetze, die hier den Ausdruck Zusammenschluß verwenden, soll dieser Vorgang durch die Bezeichnung Gemeindezusammenschluß verdeutlicht werden[2].

Der Umkehrfall hierzu ist die Aufspaltung einer Gemeinde in mehrere "Teil"-Gemeinden (Gemeindezergliederung). Angesichts der allgemein zu verzeichnenden Tendenz zur Verwaltungskonzentration kommt ihm jedoch nur eine geringe praktische Bedeutung zu.

---

1) Vgl. hierzu VON LOEBELL, Neugliederung insbes. S. 10

2) Ebenso MÜNZER, a.a.O. S. 7. Die von PETERS (Grenzen S. 89) in diesem Zusammenhang gebrauchte "Vereinigung" läßt im einzelnen nicht erkennen, ob bei dem Vorgang sämtliche beteiligten Gemeinden untergehen und eine neue Gemeinde entsteht oder ob eine Gemeinde unter Aufrechterhaltung ihrer eigenen Rechtspersönlichkeit die andere Gemeinde oder Teile einer solchen aufnimmt. HECKER, Staatensukzession S. 11, spricht in diesem Fall daher von Verschmelzung im Unterschied zur Eingemeindung, die er als Einverleibung bezeichnet.

Den Fall, daß die sich vereinigenden bisher selbständigen Gemeinden als öffentliche Körperschaften weiterbestehen bleiben und nur als Teilgemeinden (Ortschaften) zu einer zusammengesetzten Gemeinde (Gesamtgemeinde) zusammengeschlossen werden (vgl. dazu MAUKISCH, a.a.O. S. 4 f.), kennt das nordrhein-westfälische Gemeinderecht in dieser Form nicht. Gesamtgemeinden in diesem Sinne sind jedoch die in Rheinland-Pfalz im Zuge der Funktionalreform (statt der in Nordrhein-Westfalen durchgeführten Territorialreform) eingeführten Verbandsgemeinden; vgl. hierzu KLÜBER, Gemeinderecht S. 284 ff. (289 f.); MEYER, DöV 1971 S. 801 ff. (802 links unten); insbesondere HOFMANN, DVBl. 1968 S. 932 ff.

d) Schließlich bleibt noch der Fall zu erwähnen, daß aus einer oder mehreren Gemeinden räumlich aneinander angrenzende Gebietsteile ausgegliedert und zu einer neuen Gemeinde zusammengefaßt werden. MÜNZER[1] und ihm folgend HOPPE[2] sprechen hier von Gemeindeneubildung. Neubildung war oben als Teilakt einer Gebietsänderung verstanden worden. Zur Unterscheidung hiervon wie auch zur Abgrenzung von dem soeben behandelten Gemeindezusammenschluß soll dieser Vorgang als Gebietszusammenschluß bezeichnet werden, auch wenn der Wortsinn nicht ganz zutrifft für den Fall, daß aus Teilen nur einer Gemeinde eine neue Gemeinde gebildet wird[3].

---

1) Rechtsschutz S. 7/8

2) Entwicklungslinien S. 104 Anm. 2

3) Eine im wesentlichen hiermit übereinstimmende Aufgliederung geben HEINRICHS, Gde 1967 S. 29; ZEITLER, Gde 1966 S. 312; MÜNZER, a.a.O. S. 7; HOPPE, Entwicklungslinien S. 104 Anm. 2; STIER-SOMLO, Handbuch S. 182 Anm. 44, der allerdings die Eingliederung kommunalfreier Grundstücke gesondert aufführt; sinngemäß ähnlich GÖNNENWEIN, Gemeinderecht S. 77/78; PAGENKOPF, Kommunalrecht S. 117; KLEIN, SKV 1972 S. 150, der allerdings von Eingliederung statt von Eingemeindung spricht. Anders: VwVO Ziff. 2 zu § 14 GO; PETERS, Grenzen S. 103, der nur zwischen der Eingliederung kommunalfreier Grundstücke in eine schon bestehende Gemeinde, der Umgemeindung (vgl. aber demgegenüber die Gleichbehandlung auf S. 88 a.a.O. s.o. S. 11) und der Vereinigung mehrerer bisher selbständiger Gemeinden unterscheidet, wobei die letzte Möglichkeit nicht erkennen läßt, ob sämtliche Gemeinden untergehen und eine neue gebildet wird oder eine Gemeinde unter Wahrung ihrer bisherigen Rechtspersönlichkeit ihren Gebietsstand um den der aufgelösten Gemeinden erweitert (vgl. oben S. 12). Diese Differenzierung trifft PETERS erst bei der Behandlung der Rechtsfolgen a.a.O. S. 103 unten/104, 106.

Offen bleiben kann vorerst noch der Fall, daß eine Gemeinde aufgelöst und ihr Gebiet auf mehrere Nachbargemeinden aufgeteilt wird, denn auch hierbei kann es sich um nichts anderes handeln als eine Kombination der oben beschriebenen Teilakte, entweder in der Gestalt einer Umgemeindung oder als Eingemeindung mit nachfolgender Umgemeindung.

Sind damit die "technischen" Möglichkeiten kommunaler Gebietsänderungen geklärt, so steht nunmehr der Weg offen für die Frage nach ihren rechtlichen Wirkungen.

II. Kapitel: Die Auswirkungen kommunaler Gebietsänderungen auf die beteiligten Gemeinden

Ist eine kommunale Gebietsänderung vollzogen[1], so stehen in der Reihe der damit verbundenen Folgewirkungen an oberster Stelle die Wirkungen auf die beteiligten Gemeinden selbst, d. h. auf ihre Stellung als öffentlichrechtliche Körperschaften. Die Auswirkung der Gebietsänderung auf die beteiligten Gemeinden selbst ist der notwendige Ausgangspunkt aller weiteren Untersuchungen zu den Rechtsfolgen kommunaler Gebietsänderung. Die erste Frage ist daher, wie sich die Umgestaltung der kommunalen Gebietsverhältnisse auf die beteiligten Gemeinden auswirkt.

Erster Abschnitt: Die Auswirkungen der einzelnen Teilakte auf die betroffenen Gemeinden

Der Gebietsänderungsakt betrifft im Regelfall mindestens zwei Gemeinden: die aufgelöste und die neugebildete, die abtretende und die aufnehmende. Für die Frage nach den rechtlichen Wirkungen auf die betroffenen Gemeinden muß aber - da es um die Stellung der einzelnen Gemeinde geht - entsprechend zunächst der einzelne Teilakt der Auflösung, Neubildung usw. zugrundegelegt werden.

---

1) Der Gebietsänderungsakt ist dann vollzogen, wenn der anordnende Staatsakt rechtswirksam wird. Vgl. dazu PrOVGE 67 S. 169 ff. (171): Danach ist Zeitpunkt der Wirksamkeit des Gebietsänderungsaktes der Tag der amtlichen Mitteilung der Änderung an die letzte der beteiligten Gemeinden oder der Tag der Veröffentlichung im Amtsblatt, je nachdem welcher Tag früher liegt. Ausführlich zum Zeitpunkt, in dem der Gebietsänderungsakt wirksam wird STIER-SOMLO, Handbuch S. 193 - 195; ferner ders., Eingemeindungsrecht II S. 144 ff. (156).

A. Auflösung und kommunale Neubildung

I. Auflösung

Die Auflösung als der schwerste Eingriff in die Existenz eines Rechtssubjektes spricht für die betroffene Gemeinde deren Vernichtung als Rechtssubjekt aus; mit Eintritt der Wirksamkeit des Auflösungsaktes ist die Gemeinde rechtlich und - da juristische Personen ihr Dasein ausschließlich der Rechtsordnung verdanken - damit auch tatsächlich nicht mehr existent[1].

II. Kommunale Neubildung

Die Neubildung ist der schöpferische Akt, der die Gemeinde erst entstehen läßt. Rechtswirkungen auf eine "betroffene" Gemeinde können hier eigentlich

---

1) Allgemeine Meinung: nwVfGH OVGE 14 S. 372; OVG Münster OVGE 5 S. 55; ECKERT, a.a.O. S. 27; WALPRECHT, Ratsmitglieder, Gde 1967 S. 33.

Lediglich in einer auf die Auflösung hin erfolgenden Verfassungsbeschwerde erkennt die Rechtsprechung auch der bereits aufgelösten Gemeinde noch eine Parteifähigkeit und damit eine rechtliche Existenz zu, RStGH RGZ 126 Anh. S. 14 ff. (21); 134 Anh. S. 12 ff. (19); BVfGE 3 S. 267 ff. (279); nwVfGH OVGE 14 S. 372; OVG Münster OVGE 5 S. 46 ff. (53, 56 f.).

Die Auffassung des VG Darmstadt in seinem Urt. vom 25. November 1958 - II 748/56 -, die rechtlichen Wirkungen einer Gebietsänderung folgten nicht unmittelbar aus der Anordnung der Gebietsänderung, vielmehr setze diese Maßnahme nur ein Tatbestandsmerkmal für weitere Rechtssätze, aus denen sich erst rechtliche Wirkungen ergeben, bezieht sich auf die Frage, inwieweit derzeitige wie auch künftige Bewohner eingemeindeter Grundstücke durch diese Maßnahme betroffen werden. Der Annahme einer unmittelbaren Rechtswirkung auf die betroffenen Gemeinden steht diese Auffassung nicht entgegen. Das Urteil ist auszugsweise wiedergegeben bei SCHACK, DVBl. 1964 S. 902 ff. (904, Anm. 18). Ebenso wie hier GÖRG, DVBl. 1966 S. 329 f.

nicht eintreten, da die Neubildung einer Gemeinde sich allein und ausschließlich auf diese bezieht, diese aber vorher überhaupt nicht vorhanden war und somit auch nicht Rechtswirkungen erfahren kann.

B. Ausgliederung und Eingliederung von Gebietsteilen

Auflösung wie auch Neubildung sprechen die Gemeinde unmittelbar in ihrer Existenz als Rechtspersönlichkeit an. Anders verhält es sich in den Fällen der Ausgliederung und Eingliederung von Gebietsteilen: Hier wird über Fortbestand oder Untergang der betroffenen Gemeinden nichts Ausdrückliches gesagt. Gewiß ist allein, daß die gebietliche Situation eine andere geworden ist. Die Gemeindeordnungen wie auch die einzelnen Neugliederungsgesetze gehen allerdings inzidenter davon aus, daß eine Änderung des Gebietsbestandes die Identität der Gemeinde unberührt läßt und diese als Rechtssubjekt in ihrer Existenz unverändert erhalten bleibt[1].

I. Der Gemeinde-Begriff im Verfassungsrecht

Da die Gemeindeordnung dem einfachen Gesetzesrecht angehört und damit den Normen des Verfassungsrechts untergeordnet ist, kann sie nicht als der letztlich gültige Maßstab angesehen werden. Selbst wenn der Gesetzgeber sich dazu entschließt, die Frage des Fortbestehens von Gemeinden, deren Gebietsbestand verändert wird, in einem bestimmten Sinne zu regeln, so kann dieser Entscheidung eine konstitutive Wirkung nur dann zukommen, wenn sie mit einer entsprechenden Wesensbestimmung der Gemeinde verbunden ist. Denn ob eine Gemeinde nach Veränderung ihres Gebiets-

---

1) Ausdrücklich in diesem Sinne GÖNNENWEIN, Gemeinderecht S. 81; KLÜBER, Gemeinderecht S. 68.

bestandes noch mit der vorherigen Rechtspersönlichkeit identisch ist, bestimmt sich nach dem Inhalt der Persönlichkeit, der seinerseits durch die Rechtsnatur der Gemeinden geprägt ist. Inwieweit die Rechtsnatur der Gemeinden zur Disposition des Gesetzgebers steht, ist letztlich eine Frage des Verfassungsrechts.

1. Der Gemeinde-Begriff in Artikel 28 Abs. 2 GG

Unter den verfassungsrechtlichen Normen befaßt sich zunächst Art. 28 Abs. 2 GG mit den Gemeinden. Er verpflichtet zur Gewährleistung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden[1], ohne jedoch eine Charakterisierung dessen zu geben, was Gemeinden sind. Da die Ausfüllung des Gemeinde-Begriffs in Art. 28 Abs. 2 GG nicht dem Landesverfassungsgeber[2] überlassen sein kann[3], muß davon ausgegangen werden, daß das Grundgesetz die Gemeinden wie auch die Vorstellung dessen, was Gemeinden sind, voraussetzt[4].

---

1) Art. 28 Abs. 2 GG spricht nicht selbst diese Gewährleistung aus. Durch die Auferlegung dieser Normativbestimmung verpflichtet er vielmehr die Länder als die zur Regelung des Kommunalverfassungsrechts zuständigen Institutionen, den Gemeinden das Recht zur Selbstverwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten zu gewährleisten: Art. 28 GG gilt nicht in den Ländern, sondern für die Länder. Vgl. BVfGE 6 S. 104 ff. (111); OVG Münster OVGE 18 S. 1 ff. (2). Im Ergebnis ebenso GÖNNENWEIN, Gemeinderecht S. 28; KLATT, BayBgm. 1950 S. 99 ff. (100).

2) Zu diesem Begriff vgl. MAUNZ, in Maunz-Dürig-Herzog Art. 70 Rdn. 5; Art. 73 Rdn. 2; MAUNZ-DÜRIG, ebda Art. 79 Rdn. 22.

3) Der Bund wäre dann einerseits mit Art. 28 Abs. 2 GG eine Blankobürgschaft eingegangen, andererseits könnten die Länder jederzeit ihre Verpflichtung aus Art. 28 Abs. 2 GG unterlaufen.

4) Ebenso GÖNNENWEIN, Gemeinderecht S. 45. Vgl. ferner WIESE, a.a.O. S. 6 ff. Für Art. 28 Abs. 2

2. Die Charakterisierung der Gemeinden als Gebietskörperschaften in Art. 78 Abs. 1 LV.

Genauere Angaben über die Rechtsnatur der Gemeinde machen die Landesverfassungen. Nach Art. 78 Abs. 1 LV sind die Gemeinden Gebietskörperschaften[1]. Da Gemeinden bereits vor Inkrafttreten der Landesverfassung bestanden haben und vom Bund gewährleistet worden sind[2], wird man dieser Bezeichnung jedoch keine konstitutive Wirkung beimessen können. Die Gemeinden waren den Verfassungsgebern bereits vorgegeben, so daß die Charakterisierung der Gemeinden als Gebietskörperschaften in Art. 78 Abs. 1 LV nur deklaratorische Bedeutung haben,

---

Satz 1 GG kann damit entsprechendes gesagt werden, was STIER-SOMLO, Grundrecht S. 17, von Art. 127 WRV behauptete: Er "garantiert auch den bestehenden Rechtszustand, wie er sich zur Zeit des Inkrafttretens der Reichsverfassung gestaltet hatte." Kritisch hierzu, insbesondere bezüglich der Gemeindeverbände, LERCHE, DöV 1969 S. 46 ff. (51 f.).

1) Entsprechende Regelungen, die die Gemeinden zu Gebietskörperschaften erklären, enthalten auch die Landesverfassungen von Bayern (Art. 11), Bremen (Art. 144) und Niedersachsen (Art. 44). In Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein ist dieser Satz in den Gemeindeordnungen enthalten: § 1 Abs. 4 bwGO, § 1 Abs. 2 HGO, § 1 rh-pfGO und § 1 Abs. 2 schl-hGO.

Der Begriff Gebietskörperschaft ist zunächst von der Wissenschaft entwickelt worden, vgl. GIERKE, Deutsches Privatrecht S. 551, 602; PREUSS, Gemeinde, Staat, Reich a.a.O.. In die Gesetzgebung hat er - soweit ersichtlich - erst mit § 43 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zu dem Gesetz über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes vom 29. Juli 1929 (PrGS S. 137) Eingang gefunden. Ausführlicher hierzu HOPPE, Gebietskörperschaft S. 6 ff.

2) Siehe oben S. 18

d.h. die Vorstellung des Verfassungsgebers von einem bestimmten bereits bestehenden Rechtszustand zum Ausdruck bringen kann[1].

II. Die Stellung von Einwohnern und Gemeindegebiet in der Gemeinde

1. Einwohner und Gebiet als die Grundlage jeder Gemeinde

Wie der Staat so ist auch die Gemeinde durch die Unverzichtbarkeit eines Gebietes gekennzeichnet[2]. Das Gemeindegebiet gehört zu den unerläßlichen Existenzgrundlagen, ohne die eine Gemeinde nicht sein kann[3].

---

1) Im Ergebnis ebenso FLECK in Geller/Kleinrahm/Fleck Art. 78 Anm. 4 m.w.N.; KÖTTGEN, Rechtsform, HkwP I S. 193 und PAGENKOPF, Kommunalrecht S. 21.

Ob darüber hinaus der Begriff Gebietskörperschaft als solcher ebenfalls nur deklaratorischen Charakter hat in dem Sinne, daß er über die Rechtsnatur des so bezeichneten Objektes keine Aussage hergibt, ist dabei eine andere Frage. Bejahend HACKER, DöV 1955 S. 236 ff. (238): Da der Begriff "Gebietskörperschaft" von der Aufgabe her bestimmt werde, sei es belanglos, ob ein Gesetz einem Gemeinwesen den Charakter als Gebietskörperschaft zuspreche oder nicht; das Gesetz begründet damit weder diese Eigenschaft, noch könne es daran etwas ändern, solange das Gebiet 'dingliche Grundlage' bleibe.

2) Ein Staat ohne Gebiet ist nicht denkbar. So jedenfalls die herrschende Lehre: JELLINEK, Staatslehre S. 183; MEYER-ANSCHÜTZ, Staatsrecht S. 236; FRICKER, Gebietshoheit S. 56; MAYER, Verwaltungsrecht II S. 57, S. 353; PREUSS, Gemeinde, Staat, Reich S. 288; a.M.: NAWIASKY, Bundesstaat S. 12; KELSEN, Staatslehre S. 147.

3) Vgl. dazu PAGENKOPF, Kommunalrecht S. 19 f.; GÖNNENWEIN, Gemeinderecht S. 74 ff.; KLÜBER, Gemeinderecht S. 11 f., 48.

Ebenso sind auch die Einwohner regelmäßiger Bestandteil einer Gemeinde[1].

Mit der Ein- oder Ausgliederung von Gebietsteilen erfahren beide Grundlagen eine Veränderung ihres konkreten Bestandes: das Gemeindegebiet begriffsnotwendig, die Gemeindebevölkerung je nachdem, ob es sich bei den umzugliedernden Grundstücken um bewohntes oder unbewohntes Gebiet handelt. Für die Frage der Identität einer Gemeinde trotz Veränderung ihrer Grenzen wird damit bedeutsam, in welchem Verhältnis Einwohner und Gebiet zur Gemeinde stehen.

2. Die Bedeutung personaler Veränderungen für die Identität einer Gemeinde

Die Gemeinde ist der organisierte Zusammenschluß einer Personenmehrheit; sie ist eine auf Personenzusammenschluß beruhende Organisationseinheit[2]. Dies bedeutet zwar nicht notwendig schon Unabhängigkeit von den so zusammengeschlossenen Personen: Ein Verband kann ein gegenüber seinen Mitgliedern selbständiges Rechtsleben führen und trotzdem in seiner Persönlichkeit von der durch ihn verbundenen Personengesamtheit

---

1) Zu der Möglichkeit einwohnerloser Gemeinden vgl. PETERS, Grenzen S. 54: "Die sogenannte einwohnerlose Gemeinde kann als echte Gemeinde nicht angesehen werden. Man hat sich darunter ein nicht lebensfähiges Gebilde eigener Art vorzustellen, dem vom Staate zwar alles das gewährt ist, was eine Gemeinde in rechtlicher Beziehung zu ihrer Existenz benötigt, der aber in tatsächlicher Hinsicht noch ein wesentliches Merkmal fehlt. Mit dem Augenblick seines Hinzutretens steht die Gemeinde fertig da, ohne daß es noch eines besonderen staatlichen Aktes bedarf."

2) Ähnliche Umschreibungen finden sich auch in den Lehrbüchern zum Gemeinderecht: vgl. GÖNNENWEIN, Gemeinderecht S. 1; WOLFF VwR II § 85 I a.

getragen und damit abhängig sein[1]. Die geschichtliche Erfahrung lehrt indes, daß die Identität im Wechsel des Mitgliederbestandes von jeher als Wesensmerkmal aller Verbandspersönlichkeit betrachtet worden ist[2]. Dem entspricht auch der gleichermaßen aus der Historie entwickelte heutige Körperschaftsbegriff, der die Körperschaft als die organisatorische Zusammenfassung einer vom Wechsel ihrer einzelnen Mitglieder unabhängigen Personenmehrheit definiert[3].

---

1) Seiner Eigenart als juristische Person steht dies nicht notwendig entgegen. Wenn der Fortbestand einer juristischen Person davon abhängig sein kann, daß sie überhaupt noch Mitglieder hat, so ist es nur mehr ein gradueller Unterschied, wenn das Mitglied schaftserfordernis auf bestimmte konkret-individuelle Personen spezifiziert wird. A.A. GIERKE, Deutsches Privatrecht S. 550: Die Identitätsabhängigkeit von den einzelnen Mitgliedern verbiete es, einen derartigen Verband als Persönlichkeit anzuerkennen; STAUDINGER, Einl. vor §§ 21 ff. Rdn. 32 (S.198):Die Anerkennung als juristische Person mache die betreffende Organisation von der Person der Mitglieder und deren Wechsel unabhängig . Die Notwendigkeit dieser Beschränkung ist allerdings nicht einsichtig; vgl. dazu KELSEN, Staatslehre S. 67 f., der den Unterschied zwischen juristischen Personen, Gesellschaften und Gemeinschaften prinzipiell negiert: Die üblicherweise gemachte Differenzierung zwischen Gesellschaft und Korporation, von denen nur die letztere als juristische Person gelte, beruhe auf der mangelnden Einsicht in das Wesen der Personifikation. In der gleichen Richtung auch WOLFF, Organschaft I S. 197 ff.: Nicht nur die jurustischen Personen, sondern auch andere (nicht rechtsfähige) Organisationen seien "insofern Zurechnungssubjekte, als sie nach innen und außen eine wenigstens vorläufige, von ihren Mitgliedern unterschiedene Einheit (bildeten)."

2) GIERKE, Privatrecht S. 550; ders., Genossenschaftstheorie S. 810/811.

3) Vgl. WOLFF, VwR II § 84 a 1; ähnlich FORSTHOFF, VwR S. 485 ff.

Veränderungen im Mitgliederbestande verändern danach zwar die Trägerbasis, die Körperschaft als solche aber bleibt unverändert dieselbe[1]. Dabei ist es unerheblich, wie die Mitgliedschaft erworben wird bzw. erlischt: ob freiwillig oder durch persönlichen Zwang, ob unmittelbar (durch Wohnungswechsel) oder mittelbar durch Gebietsveränderung. Denn auf den Inhalt und die innere Ausgestaltung einer Rechtsstellung bleibt es - soweit nicht eine anderweitige gesetzliche Regelung besteht - ohne Belang, wie sie zur Entstehung gelangt und auf welche Weise sie untergeht.

3. Die Bedeutung territorialer Veränderungen für die Identität einer Gemeinde

a) Die Ansichten zum Gebiet und zur Gebietshoheit und ihre Verwertbarkeit für die Frage der Identität der Gemeinde bei territorialen Veränderungen

Über die Rechtsnatur des Gebietes, insbesondere das Verhältnis des Staatsgebietes zur Staatsperson, hat die Rechtswissenschaft im Laufe der Zeit eine Reihe von Theorien entwickelt. Bald sah man im Gebiet ein Objekt der Staatsperson, bald den Raum des Staates oder dessen Kompetenzsphäre[2]. Eine zumindest im Grundsatz gegebene Anwendbarkeit solcher Theorien auch auf die Gemeinde rechtfertigt sich daraus, daß für die Gemeinde ebenso

---

1) Vgl. auch VfGH NW OVGE 26 S. 299 ff. (301) wo das Gericht ausführt, daß die Bürgerschaft der Stadt L nach Hinzutritt der Einwohner der ehemaligen Gemeinde nicht mehr dieselbe war wie vordem; indem das Gericht die Umwandlung der Einwohnerschaft ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Selbstverwaltungsgarantie erörtert, setzt es den identischen Fortbestand der Stadt L selbst stillschweigend voraus.

2) Einen ausführlichen Überblick über die einzelnen Gebietstheorien gibt HENRICH, Kritik a.a.O.

wie für den Staat die Zuordnung eines Territoriums wesensmäßig unverzichtbar ist[1].

Für die vorliegende Untersuchung können solche Theorien allerdings nur dann von Interesse sein, wenn sie das Verhältnis der Gemeinde zu ihrem Gebiet nicht schon als ein feststehendes voraussetzen und damit die für die weiteren Rechtsfolgen, insbesondere für die Rechtsnachfolge erhebliche Frage der Identität einer Gemeinde trotz gebietlicher Veränderungen in einem bestimmten Sinne vorwegnehmen[2]. Sämtliche Gebietstheorien gehen jedoch von der allgemein gefestigten Überzeugung aus, daß selbst erhebliche Gebietsänderungen die Identität der betroffenen Körperschaft nicht ausschließen[3]. In besonderem Maße gilt dies für die in der Gebietslehre heute als herrschend zu bezeichnende Kompetenztheorie[4], die gerade aus dem Bestreben heraus aufgestellt wurde, die Unabhängigkeit der Staatsperson von territorialen Veränderungen durch eine entsprechende rechtliche Konstruktion juristisch transparent zu machen und zu begründen[5].

---

1) Vgl. oben S. 20

2) Identität und Rechtsnachfolge schließen sich gegenseitig aus; vgl. KG NJW 1969 S. 752.

3) Vgl. auch KRÜGER, Bundesrepublik, SJZ 1950 S. 114

4) Die Kompetenztheorie geht zurück auf RADNITZKY, Staatsgebiet, AöR 20 (1906) S. 313 ff. und HENRICH, Theorie; ders. Kritik.

5) Im Gegensatz zu der im früheren deutschen Staatsrecht herrschenden Eigentums- oder Objekttheorie (vgl. insbesondere LABAND, Staatsrecht I S. 190 f.), die im Staatsgebiet das dem Staat in Analogie zum privaten Eigentumsrecht zugeordnete Herrschaftsobjekt sah und damit zwanglos zu einer Unabhängigkeit des Staates von Veränderungen seines Gebiets gelangte, wie auch zur Eigenschafts- oder Raumtheorie, nach der das Staatsgebiet nicht Objekt staatlicher Herrschaft, sondern Teil der Staatsperson selbst, "Moment im Wesen des Staates" ist (vgl.

b) Das Gebiet als Identifikationsmerkmal einer Gemeinde

Denkmöglich kann jede Veränderung des Gemeindegebietes die Identität einer Gemeinde aufheben. Ebenso ist es theoretisch nicht ausgeschlossen, daß die Integrität des Gebietsbestandes für die Identität einer Gemeinde völlig unerheblich ist, eine Gemeinde also ohne Verlust ihrer Persönlichkeit in ein anderes Gebiet "verpflanzt" werden kann[1]. Ein möglicher Mittelweg besteht darin, daß eine lediglich partielle Identität verlangt wird, eine Gemeinde also erst und immer dann ihre Identität verliert, wenn sie ihr bisheriges

---

FRICKER, Staatsgebiet S. 17; ähnlich PREUSS, Gemeinde, Staat, Reich S. 288), nimmt die Kompetenztheorie als Ausgangspunkt ihrer Betrachtung nicht das Gebiet als solches und dessen Verhältnis zum Staat; der primäre Begriff ist für sie die Gebietshoheit, das Gebiet nichts weiter als ein Reflex dieser rechtlichen Eigenschaft, der örtliche Wirkungskreis dieser Eigenschaft. Gebietsabtretung ist für RADNITZKY (Staatsgebiet S. 343) nichts weiter als die Verschiebung in den örtlichen Kompetenzen der beteiligten Staaten. Vgl. ferner KELSEN, Staatslehre S. 137 ff.; VERDROSS, Völkergemeinschaft S. 183 ff.; ders., Völkerrecht S. 270; SCHADE, a.a.O. S. 6 m.w.N.

Indem die Kompetenztheorie ein unmittelbares Verhältnis zwischen Gebiet und Gemeinde als nicht existent negiert, wird die Frage nach den Auswirkungen einer Gebietsänderung entweder als beantwortet vorausgesetzt oder aber hinausgeschoben auf die Bedeutung der Veränderung örtlicher Kompetenzen; denn die Charakterisierung der Gebietshoheit als einer Eigenschaft darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Gebietshoheit ein der Gemeinde wesensimmanentes Merkmal ist, das ihr nicht lediglich (attributiv) beigegeben ist und beliebig wieder genommen werden kann.

1) Da die Gemeinde vom Wechsel ihrer Mitglieder unabhängig ist, bedürfte es hierzu lediglich eines entsprechenden Organisationsaktes.

Gebiet völlig einbüßt[1]. Welcher Variante hierbei zu folgen ist, bleibt letztlich eine Frage der Definition[2]. Sowohl § 14 Abs. 1 GO als auch dessen Vorgänger[3], wie sie dem Verfassungsgeber vorlagen[4], stellen die Grenzänderung der Auflösung alternativ gegenüber. Dem entspricht nur, daß eine Änderung der Gemeindegrenze noch nicht die Auflösung der betroffenen Gemeinde beinhaltet, die Identität einer Gemeinde also nicht an der Integrität ihres Gebietes zu messen ist[5].

---

1) Vgl. hierzu KRÜGER, Bundesrepublik Deutschland und Deutsches Reich SJZ 1950 S. 114, der die Identität eines Staates an dem Fortbestand dessen messen will, was man als "Wesen" oder "Substanz" erklärt im Gegensatz zur "Form" oder "Gestalt".

2) Sinngemäß ebenso KRÜGER, Bundesrepublik S. 114, wenn er für die staatliche Ebene sagt, es gelte als ausgemacht, daß selbst erhebliche Gebietsverluste die Identität nicht ausschließen.

3) § 13 DGO

4) Vgl. oben S. 17

5) Dem entspricht auch die allgemeine Meinung in der Lit.: vgl. ZUHORN-HOPPE, a.a.O. S. 126; KLÜBER, Gemeinderecht S. 68; GÖNNENWEIN, Gemeinderecht S. 77.

Der Satz in RGZ 110 S. 315 ff. (317), daß die Rechtspersönlichkeit eines Kreises an das ihm zugewiesene Gebiet gebunden sei, steht dem nicht entgegen. Er beruht auf der These, daß nach der Kreisordnung für die sechs östlichen Provinzen vom 13. Dezember 1872 eine Änderung der Kreisgrenzen nur im Wege der Gesetzgebung zulässig war (nicht aber - wie im zu entscheidenden Falle - mittelbar durch völkerrechtlichen Vertrag). Der einschlägige § 3 Abs. 1 besagter Kreisordnung gibt für eine derartige Ausschließlichkeit jedoch keinen Anhaltspunkt. Der eigentliche Grund für die Feststellung, mit Inkrafttreten des Versailler Vertrages sei der Kreis Neustadt als Rechtsperson untergegangen, dürfte vielmehr dessen einer Zergliederung (dazu unten S.34) gleichkommende völlige Aufsplitterung gewesen sein, ohne daß in einem der verbleibenden Restgebilde der alte Kreis ausgemacht werden konnte.

Wie weit eine Gebietsverminderung gehen kann, ohne daß die Gemeinde als aufgelöst zu betrachten ist, wird letztlich an dem für die Existenzfähigkeit einer Gemeinde erforderlichen Gebietsminimum zu messen sein, eine Frage, die jedoch außerhalb der vorliegenden Themenstellung liegt, da eine derartige Konstellation im Rahmen kommunaler Gebietsänderungen kaum je praktisch wird.

Zweiter Abschnitt: Die Wirkung von Gebietsänderungsakten auf die beteiligten Gemeinden

A. Das Wesen der "Eingemeindung" in der Rechtsprechung des Reichsgerichts. Der Begriff der "Fortsetzung der Rechtspersönlichkeit" in der aufnehmenden Gemeinde

Folgt man der eingangs zugrundegelegten Systematik, ist die Eingemeindung nichts weiter als das Zusammenspiel von Auflösung und Eingliederung des so frei gewordenen Substrates. Die Formulierungen insbesondere der älteren Rechtsprechung und Literatur lassen dies indes nicht immer in dieser Ausdrücklichkeit erkennen. Nicht zuletzt sind es die in diesem Zusammenhang häufig anzutreffenden Begriffe wie "Einverleibung einer Gemeinde in eine andere"[1], "Teileinverleibung"[2] oder "Vereinigung mehrerer Gemeinden"[3], die den Gedanken nahelegen, es werde eine aus den betroffenen Gemeinden zusammengesetzte Rechtspersönlichkeit geschaffen.

---

1) RGZ 68, S. 370 ff. (372); STIER-SOMLO, Handbuch S. 237, der hierin allerdings nicht einen technischen, sondern lediglich einen stilistischen Ausdruck sieht (a.a.O. S. 181).

2) RGZ 68 S. 370 ff. (372)

3) RGZ 68 S. 213 ff. (217)

Nach der vom Reichsgericht[1] vertretenen und von STIER-SOMLO[2] übernommenen Auffassung besteht das Wesen der Eingemeindung darin, "daß zwei bisher selbständige Gemeinden ... dergestalt miteinander vereinigt werden, daß sie ... nur noch als eine Gemeinde ... in Betracht kommen", mit der Folge, "daß der nunmehr einheitliche Kommunalverband ... die Rechtspersönlichkeit beider, nur in anderer Gestalt, fortsetzt". Kann diese These der Persönlichkeitsfortsetzung nur als Ausdruck der Identität zwischen der neuen und den bisher selbständigen Gemeinden verstanden werden, so muß es gleichgültig bleiben, ob man etwa die Vereinigung zweier Gemeinden als Eingemeindung oder als Gemeindezusammenschluß bezeichnet. Es ist daher nur folgerichtig, wenn STIER-SOMLO[3] die Auffassung vertritt, der Rechtsvorgang sei in allen Fällen kommunaler Gebietsänderung ein und derselbe[4]. Entsprechend bezeichnet das Reichsgericht[5] die aufnehmende Gemeinde einmal als "erweiterte" Gemeinde; gleichzeitig sieht es in ihr aber auch eine durch Vereinigung der beteiligten Gemeinden geschaffene neue Gemeinde. Auch die Umgemeindung wird nicht als

---

1) RGZ 68 S. 213 ff. (217) mit Anm. BUCERIUS, PrVBl. 30 (1909) S. 303 ff.

2) STIER-SOMLO, Handbuch S. 190 m.w.N. aus der Rspr.; ebenso PINI, PrVBl. 42 (1921) S. 521 und ECKERT, a.a.O. S. 27, wenn er von der "Überführung der oder mehrerer Rechtspersönlichkeiten oder Teilen einer solchen auf eine andere oder neugebildete Gemeinde" spricht.

3) STIER-SOMLO, Handbuch S. 178 ff. (183 Anm. 44 a.E.)

4) Hieraus erklärt sich sodann seine Animosität gegen die Begriffe Vereinigung, Umgemeindung etc.: Es gehe nicht an, ein und denselben Rechtsvorgang mit unterschiedlichen Bezeichnungen zu belegen; STIER-SOMLO, ebda.

5) RGZ 68 S. 213 ff. (219)

Alternative zur Eingemeindung und zum Gemeindezusammenschluß gesehen[1], sondern als Unterfall der Eingemeindung behandelt, die in dem (nur) teilweisen Übergang der Rechtspersönlichkeit der abtretenden an die aufnehmende Gemeinde bestehe[2].

In zumindest begrifflichem Gegensatz zu dieser Behauptung rechtlicher Identität stehen allerdings die weiteren Ausführungen des Reichsgerichts. Seiner Auffassung von einer Fortsetzung der Rechtspersönlichkeit in der aufnehmenden Gemeinde fügt das Gericht sogleich hinzu, daß die Rechte und Pflichten der bisher selbständigen Gemeinden auf den neuen Kommunalverband übergehen, im Verhältnis der beteiligten Gemeinden also eine Rechtsnachfolge stattfindet[3]. Verdeutlicht wird dieser Gegensatz durch die den Ausführungen zur Persönlichkeitsfortsetzung unmittelbar vorangehende Feststellung STIER-SOMLOs, als Person des Privatrechts sei die durch Einverleibung vergrößerte Gemeinde unverändert geblieben[4]. Der hierin offenbar werdende Widerspruch von Fortbestand (Identität) und Rechtsnachfolge,

---

1) In RGZ 68 S. 213 ff. (216 f.) spricht das Gericht einmal von der aufnehmenden Gemeinde, die das gesamte Vermögen der inkorporierten Gemeinde übernommen habe, und begründet dies im nächsten Satz damit, daß bei der Eingemeindung die neue Gemeinde die Rechtspersönlichkeit der alten Gemeinden (Plural!) fortsetze. Ähnlich KG OLGRspr. 16 (1908) S. 153 und KGJ 41 (1912) S. 213 ff.

2) In ähnlicher Weise vertrat auch KOHLER, DJZ 1911 Sp. 1262, die Auffassung, daß bei der Eingemeindung, dem Gemeindezusammenschluß oder der Aufspaltung einer Gemeinde nicht an einen Untergang und eine Neuerstehung der Persönlichkeit zu denken sei, sondern eine bloße Wandlung der Persönlichkeit erfolge.

3) RGZ 68 S. 213 ff. (217); 87 S. 284 ff.

4) STIER-SOMLO, Handbuch S. 237

die einander begriffsnotwendig ausschließen[1], läßt sich nur dadurch überwinden, daß der Gemeinde als unveränderlichem Zuordnungssubjekt die (wandelbare) Rechtspersönlichkeit der Gemeinde gegenübergestellt wird. Diese Unterscheidung führt jedoch dazu, daß juristische Person und Rechtspersönlichkeit einer Gemeinde zu Begriffen verschiedener Kategorien werden, ohne daß jene, die juristische Person, noch als die rechtliche Personifikation des ihr zugrundeliegenden Körperschaftssubstrates angesehen werden kann[2]. Da auf der anderen Seite die fehlende Rechtsfähigkeit einer Organisation es verbietet, diese als eigene Rechtspersönlichkeit anzuerkennen[3], ist es nur ein Gebot der Logik, daß juristische Person und Rechtspersönlichkeit in keinem Fall einander ausschließen können[4]. Angesichts dieser Notwendigkeit begrifflicher Gleichsetzung verbietet es sich, die vom Reichsgericht behauptete Fortsetzung der Rechtspersönlichkeit als personale Gleichheit zu verstehen; man wird in ihr vielmehr nur einen Ausdruck funktionaler Identität sehen können in dem Sinne einer sozialrechtlichen Sukzession[5] oder Funktionsnachfolge[6], bei der die aufnehmende Gemeinde lediglich gewissermaßen[7] die Persönlichkeit der aufgelösten Gemeinde

---

1) Vgl. KG NJW 1969 S. 752; SCHEUNER, Funktionsnachfolge S. 11

2) Dazu STAUDINGER, BGB Kommentar § 21 Rdn. 2 S. 189

3) Vgl. SCHULZE-VON LASAULX, in Soergel-Siebert Rdn. 1 vor § 21

4) Dem entspricht die Feststellung von NASS, a.a.O. S. 40, daß Person und Persönlichkeit seit der Jahrhundertwende dasselbe bedeuten.

5) Vgl. dazu GIERKE, Genossenschaftstheorie S. 859 ff.

6) Vgl. dazu unten S. 126 ff. (132 ff.)

7) Diese Einschränkung macht GIERKE, Genossenschaftstheorie S. 864, dessen Einfluß auf die ältere Eingemeindungsrechtsprechung im übrigen nicht zu verkennen ist.

in sich aufnimmt, indem sie die leer gewordene Stelle im System öffentlicher Verwaltungsträger nunmehr selbst ausfüllt[1]. Denn als juristische Person ist die Gemeinde eine in sich geschlossene Einheit[2], die weder teilbar noch summierbar ist, ohne nicht gleichzeitig ihre Identität einzubüßen und damit unterzugehen[3].

---

1) Da auch KOHLER, DJZ 1911 Sp. 1262, seine Auffassung von der bloßen Wandlung der Persönlichkeit in unmittelbaren Zusammenhang zu den Rechten und Pflichten der durch Gebietsänderung geteilten, verkleinerten oder einverleibten Gemeinde stellt, dürfte er der reichsgerichtlichen Rechtsprechung gar nicht so fern stehen, wie PINI, Eingemeindungsfragen PrVBl. 42 (1921) S. 521 und das KG - KGJ 41 (1912) S. 213 ff. (215) - es behaupten. Bei PINI, ebda, zeigt sich im übrigen die Notwendigkeit begrifflicher Klarheit: Nachdem er die reichsgerichtliche Auffassung der Fortsetzung der Rechtspersönlichkeit wiedergegeben hat, fährt er fort, daß die Rechtspersönlichkeit wenigstens der beteiligten Gemeinden durch die Eingemeindung verschwinden müsse.

2) Aber auch als nichtrechtsfähige Organisation wäre sie eine individuelle Einheit, die bereits Personenmerkmale in tatsächlicher Hinsicht aufweist.

3) Diese Erkenntnis stellt auch die Lehre der realen Gesamtpersönlichkeit nicht in Zweifel; vgl. GIERKE, Genossenschaftstheorie S. 823 ff. Die Nachkriegsrechtsprechung zur Identität der Bundesbahn bzw. Bundespost mit der Reichsbahn/-post unter räumlicher Beschränkung auf das Bundesgebiet kann ebenfalls nur als apostrophierte "Personen"-Gleichheit im Sinne einer auf den übernommenen Gebietsteil beschränkten Rechtsnachfolge, insbesondere Haftung verstanden werden (vgl. BGHZ 1 S. 34 ff.; 9 S. 13 ff.; OGH NJW 1950 S. 699; OLG Köln NJW 1952 S. 1300 f.) es sei denn, man sieht die Reichsbahn und das Deutsche Reich als fortbestehend an (so KG NJW 1950 S. 75). Erst recht gilt dies für die sog. "partielle Identität" (OLG Köln a.a.O.), die anderenfalls angesichts der Unteilbarkeit der Person ein Widerspruch in sich wäre. Dem entspricht die synonyme Verwendung der Begriffe "Teilidentität" und "beschränkte Rechtsnachfolge" bei REINHARDT, NJW 1952 S. 441. Auch ECKERT, a.a.O. S. 27, kann daher nur im Sinne eines "gewissermaßen" verstanden werden, wenn er

Ist es daher unmöglich, eine Gemeinde mit einer anderen zu vereinigen, ohne daß nicht mindestens eine dadurch ihre Identität verliert und damit aufgelöst wird und wurde oben festgestellt, daß die Identität einer Gemeinde weder von der Integrität ihres Gebietes noch von der Unversehrtheit ihres Gebietsbestandes abhängt[1], so erscheint es nur gerechtfertigt, wenn nicht von der Sache her sogar geboten, je nach Art der Gebietsänderung die verschiedenen Modalitäten kommunaler Gebietsänderung auch begrifflich zu unterscheiden.

B. Die einzelnen Gebietsänderungsmodalitäten in ihrer Wirkung auf die beteiligten Gemeinden

I. Gemeindezusammenschluß, Eingemeindung, Gemeindezergliederung

1. Gemeindezusammenschluß

Aus der Unmöglichkeit, juristische Personen zu einer sie fortsetzenden Einheit zu vereinigen, folgt für den Zusammenschluß von Gemeinden, daß nicht diese selbst, sondern unter Auflösung der bisherigen Organisationen

---

zwischen anderer (sc. aufnehmender) und neugebildeter Gemeinde unterscheidet und gleichzeitig den (teilweisen) Übergang einer Rechtspersönlichkeit auch auf die aufnehmende Gemeinde für möglich erklärt. Die Auffassung von KRÜGER (SJZ S. 114 ff. (120), Bund und Länder in ihrer Gesamtheit seien mit dem Deutschen Reich identisch, ohne daß die Voraussetzungen einer Rechtsnachfolge vorlägen, ist hingegen nur haltbar auf der Vorstellung eines dreigliedrigen Bundesstaates, bei dem allein dem Gesamtstaat Personenqualität zukommt (vgl. dazu VON MANGOLDT-KLEIN I, S. 588; ANSCHÜTZ, HdbDStR I S. 295 sowie insbes. ZINN, AöR 75 (1949) S. 291 ff.); anderenfalls müßten Bund und Länder auch untereinander identisch sein, was schlechterdings nicht behauptet werden kann.

1) Siehe oben S. 25 f.

lediglich deren Substrate zusammengefaßt und unter einer neuen Gemeinde vereinigt werden. Gemeindezusammenschluß heißt daher nicht Vereinigung von Gemeindesubjekten, sondern Auflösung bisheriger Gemeinden unter Bildung eines originären Ersatzsubjektes mit eigener Personenhaftigkeit[1].

2. Eingemeindung

Ebenso nimmt auch bei der Eingemeindung die aufnehmende Gemeinde nicht eine andere Gemeinde als solche in sich auf, so daß letztere lediglich ihre Selbständigkeit verlöre. Geändert wird vielmehr die Zugehörigkeit des Substrates der bisher selbständigen Gemeinde, die mangels Verbleibs ihrer Existenzgrundlage im Falle der Eingemeindung als Rechtsperson untergeht. Die Vorstellung, mit der Eingemeindung setze die aufgelöste Gemeinde ihre Rechtspersönlichkeit in der aufnehmenden Gemeinde fort, ist bereits ein Widerspruch in sich, da auch die aufnehmende Gemeinde bei diesem Vorgang zwangsläufig ihre Identität verlieren müßte und damit aufgelöst wäre. Die Eingemeindung wäre danach nichts weiter als ein Ge-

---

1) I.E. ebenso KGJ 41 (1912) S. 213, das eine rechtliche Identität der aufnehmenden mit der einverleibten Gemeinde ausdrücklich ablehnt; PINI, PrVBl. 42 (1921) S. 521; FORSTHOFF, VwR I S. 539, der den Inhalt des Gemeindezusammenschlusses in der "Vereinigung der Gebiete mehrerer Gemeinden zu einem einheitlichen Gemeindegebiet unter Neubildung einer Gemeinde" sieht. Auffassungen, die in dem Zusammenschluß von Gemeinden die Überführung mehrerer Rechtspersönlichkeiten auf eine neugebildete Gemeinde sehen, ist zunächst dadurch der Boden entzogen, daß eine Gemeinde sich nicht durch die Individualität ihrer einzelnen Mitglieder (Gesamtperson) identifiziert und das Gemeindegebiet selbst nicht Person sein kann (siehe oben S. 20 ff.).

meindezusammenschluß im soeben beschriebenen Sinne[1]. Da aber lediglich der Fortbestand aller an einem Zusammenschluß beteiligten Gemeinden ausgeschlossen ist, besteht für eine derartige Beschränkung der Gebietsänderungsmodalitäten keine Notwendigkeit. Den eingangs als Eingemeindung bezeichneten Fall der Auflösung einer Gemeinde unter Einbeziehung des so frei gewordenen Gebietes in eine andere bereits bestehende Gemeinde kann man konsequenterweise nicht ausschließen.

Für die Abgrenzung zum Gemeindezusammenschluß kommt es letztlich auf den im Gebietsänderungsakt zum Ausdruck gelangten Willen des Gesetzgebers an, je nachdem er die Auflösung aller Gemeinden oder aller bis auf eine bestimmt.

3. Gemeindezergliederung

Was für den Zusammenschluß von Gemeinden gesagt wurde, gilt entsprechend für die Aufspaltung einer Gemeinde in mehrere "Teil"-Gemeinden[2]: Hier verbietet die Unteilbarkeit der Person, eine Fortsetzung der bisherigen "Gesamt"-Gemeinde in den einzelnen "Teil"-Gemeinden anzunehmen. Letztere sind vielmehr, ebenso wie die durch Zusammenschluß neu gebildete Gemeinde, originäre Rechtsgebilde.

---

1) So jedoch KG OLGRspr. 16 S. 153: Bei der Vereinigung einer Landgemeinde mit einer so "erweiterten Stadtgemeinde" entstehe ein neues Rechtssubjekt des öffentlichen wie auch des bürgerlichen Rechts. Vgl. dazu NUSSBAUM, a.a.O. S. 8 und PINI, PrVBl. 42 (1921) S. 521.

2) Diese, in der Staatsrechtslehre auch als Dismembration bezeichnete Erscheinung (vgl. SCHUNCK-DE CLERK, Staatsrecht S. 8) ist nicht zu verwechseln mit der Ausgliederung eines Teilgebietes aus einer Gemeinde zum Zwecke der Gemeindeneubildung; in diesem Fall bleibt die abtretende Gemeinde weiterhin bestehen.

II. Umgemeindung und Gebietszusammenschluß

1. Umgemeindung

Hängt die Identität einer Gemeinde weder von der Integrität ihres Gebietsbestandes ab noch von der Unveränderheit ihrer Mitgliederschaft und kann in der Gebietsänderung auch nicht der Übergang einer oder mehrerer Rechtspersönlichkeiten oder Teilen einer solchen auf eine andere oder neu gebildete Gemeinde gesehen werden, so ist damit gleichzeitig gesagt, daß die an einer Umgemeindung beteiligten Gemeinden hierdurch in ihrer Person nicht berührt werden.

2. Gebietszusammenschluß

Gleiches gilt ebenfalls für die durch Gebietszusammenschluß in ihrem Gebietsbestand verkleinerten Gemeinden. Die aufgrund des Gebietszusammenschlusses neu geschaffene Gemeinde ist dementsprechend ein völlig neues Rechtssubjekt, das hinsichtlich seiner Person keinerlei auch nur partielle Identität mit der oder den abtretenden Gemeinden aufweist.

III. Kapitel: Die Rechtsfolgeregelungen in der Gemeindeordnung

Der Gebietsänderungsakt als solcher regelt unmittelbar nur die Gemeindezugehörigkeit bestimmter Gebiete, die Auflösung und Neubildung bestimmter Gemeinden, nicht aber die damit verbundenen Rechtsfolgen; diese ergeben sich nicht aus dem Staatshoheitsakt selbst; vielmehr setzt der Gebietsänderungsakt nur ein Tatbestandsmerkmal für solche Rechtssätze, die erst ihrerseits die Rechtsfolgen kommunaler Gebietsänderungen bestimmen[1]. Insoweit ist der Gebietsänderungsakt also nur mittelbar Rechtsetzungsakt, mögen die Rechtsfolgen auch unmittelbar mit seiner Wirksamkeit eintreten[2].

Solche Rechtssätze aufzufinden, ist das Ziel dieses und der nachfolgenden Kapitel. wegen der hoheitlichen Natur des Gebietsänderungsaktes kann hierfür nur das öffentliche, nicht auch das Privatrecht maßgebend sein[3].

---

1) Vgl. MENGER, VwArch. 50 (1959) S. 282 ff. (283); bezogen auf die Feststellung des Verteidigungsfalles nach Art. 115 a GG (früher Art. 59 a GG) ders. ebenso in VVDStRL 15 (1957) S. 13 f.; VG Darmstadt Urteil vom 25. November 1958 - II 748/56 - auszugsweise wiedergegeben bei SCHACK, DVBl. 1964 S. 902 ff. (904, Anm. 18). Auch wenn dem Gebietsänderungsgesetz Rechtsfolgeregelungen formell eingegliedert sind, werden sie damit nicht Inhalt des Gebietsänderungsaktes, sondern stehen immer nur neben diesem; PETERS, Grenzen S. 101; ebenso ZEITLER, Gebietsänderungsverfahren, Gde 1966 S. 312 f. (313 Abschn. 3 b).

2) Vgl. dazu ZEITLER, Gebietsänderungsverfahren, Gde 1966 S. 312 f. (313 Abschn. 3 c).

3) Vgl. RGZ 68 S. 213; STIER-SOMLO, Handbuch S. 181

A. Die Wirkungen der Gebietsänderung gemäß § 17 GO

Soweit die Gemeindeordnung sich mit den Rechtsfolgen kommunaler Gebietsänderungen beschäftigt, begnügt sie sich mit der Feststellung, daß der Ausspruch der Änderung des Gemeindegebietes und die Entscheidung über die Auseinandersetzung Rechte und Pflichten der Beteiligten begründen (§ 17 Abs. 1 Satz 1 GO)[1]. Gewissermaßen ergänzend wird noch hinzugefügt, daß sie den Übergang, die Beschränkung oder Aufhebung von dinglichen Rechten bewirken, sofern der Gebietsänderungsvertrag[2] oder die Entscheidung über die Auseinander-

---

1) Inhaltlich im wesentlichen übereinstimmend: § 18 Abs. 3 Satz 1 HGO; § 9 Abs. 4 Satz 1 bwGO und § 20 Abs. 1 Satz 1 NGO, die ebenfalls dem Gebietsänderungsausspruch selbst diese Rechtswirkung zusprechen. Anders: Art. 13 Abs. 2 Satz 2 bayGO und § 16 Abs. 2 Satz 1 schlhGO, die lediglich der Auseinandersetzung unmittelbare, rechtsbegründende Wirkung zusprechen, und § 13 Abs. 1 Satz 2 rh-pfGO, wo dieser Passus völlig fehlt.

2) Zum Begriff s. § 15 Abs. 1 Satz 1 GO. § 18 Abs. 1 Satz 2 HGO spricht stattdessen von einem Grenzänderungsvertrag. In der älteren Literatur finden sich hierfür häufig die Bezeichnungen "Eingemeindungs"- oder "Umgemeindungsvertrag"; vgl. etwa HECKER, a.a.O. S. 13, 62, 84. Der Terminus "Gebietsänderungsvertrag" wird allerdings nicht immer in demselben Bedeutungsumfang verwendet. So können nach § 14 Abs. 1 Satz 1 saGO die Gemeinden nicht nur die aus Anlaß einer Gebietsänderung zu regelnden Einzelheiten, sondern auch die Änderung ihres Gebietes selbst in einem Gebietsänderungsvertrag regeln.

Mit seiner Bestätigung im Gebietsänderungsgesetz erhält der Vertrag Gesetzeskraft; vgl. Nr. 10 VwVO zu § 15 GO; ferner VON LOEBELL, Neugliederung I/4.6 S. 16; KÖRNER, Erl. 6 zu § 16 GO; KOTTENBERG-REHN, Erl. IV 1 zu § 16 GO. Zur rechtlichen Verbindlichkeit bzw. Durchsetzbarkeit solcher Verträge in den Fällen, daß eine der beteiligten Gemeinden durch die Gebietsänderung aufgelöst wird, vgl. LOENING, Eingemeindung, PrVBl. 29 (1908) S. 657 ff.; JUNKENITZ, a.a.O.; STIER-SOMLO, Handbuch S. 175; PETERS, Grenzen S. 101 f.; PINI, Eingemeindungsfragen S. 522.

setzung derartiges vorsehen (Satz 2)[1].

Das Gesetz trifft damit lediglich die Feststellung, daß für die Beteiligten Rechte und Pflichten entstehen. Da es mit keiner Silbe zu erkennen gibt, welcher Art diese sein sollen oder aufgrund welcher Maßstäbe sie gegebenenfalls zu ermitteln sind, hat diese Feststellung nur geringen Aussagewert.

B. Die Erforderlichkeit eines Gebietsänderungsvertrages gemäß § 15 Abs. 1 GO.

Die an einer Gebietsänderung beteiligten Gemeinden treffen, soweit erforderlich, Vereinbarungen über die aus Anlaß der Gebietsänderung zu regelnden Einzelheiten, § 15 Abs. 1 Satz 1 GO. In diese sogenannten Gebietsänderungsverträge[2] sind insbesondere die für die Auseinandersetzung, die Rechtsnachfolge und die Überleitung des Ortsrechts notwendigen Bestimmungen aufzunehmen (Satz 2). Wenn diese Aufzählungen auch nur beispielhaft sind und nicht den Anspruch auf eine abschließende Regelung erheben können[3], so lassen sich aus dieser Bestimmung doch möglicherweise Rückschlüsse zumindest auf den Umfang der selbsttätig eintretenden Rechtsfolgen einer Gebietsänderung ziehen.

---

1) Ähnlich allerdings ohne den Konditionalsatz: § 18 Abs. 3 Satz 2 HGO; § 20 Abs. 1 Satz 1 NGO; § 16 Abs. 2 Satz 1 schl-hGO; § 13 Abs. 1 Satz 2 rh-pfGO und Art. 13 Abs. 2 Satz 2 bayGO, die diese Wirkung auf die Auseinandersetzungen beschränken; § 15 Abs. 3 Satz 1 saGO. Nach SCHLEMPP, Erl. VIII zu § 18 HGO, erstreckt sich diese unmittelbare Rechtswirkung nicht nur auf dingliche, sondern auch auf obligatorische Rechte (Forderungen und Schulden), so daß es keiner Zustimmung des Gläubigers nach §§ 414 ff. BGB mehr bedarf.

2) Zum Begriff s.o. S. 37 Anm. 2; ferner KÜMPEL, a.a.O.

3) KOTTENBERG-REHN, Erl. II 3 zu § 15 GO.

I. Der Begriff der Erforderlichkeit in § 15 Abs. 1 GO

Der Inhalt eines Gebietsänderungsvertrages wird in erster Linie dadurch bestimmt, welche Sachpunkte bei einer Gebietsänderung notwendig geregelt werden müssen. Notwendig sind einmal Bestimmungen über solche Fragen, deren Regelung sich nicht bereits aus (anderen)[1] Rechtsquellen ergibt, die aber einer Regelung bedürfen. Die Frage der Rechtswirkungen kommunaler Gebietsänderungen korrespondiert insoweit unmittelbar mit der Frage des erforderlichen Inhalts eines Gebietsänderungsvertrages. Dieser Zusammenhang besteht allerdings nur dergestalt, daß aus dem Umfang der (ipso iure) eintretenden Rechtsfolgen auf den Kreis des notwendig zu Regelnden geschlossen werden kann; nicht aber läßt sich umgekehrt aus dem Umfang der notwendigen Bestimmungen auf die Rechtswirkungen einer Gebietsänderung schließen. Der Umfang der notwendig zu regelnden Einzelheiten kann insoweit nur von außen bestimmt werden.

Da das materielle Gebietsänderungsrecht und damit die Regelung der Rechtsfolgen weithin einer einschlägigen positiv-rechtlichen Normierung entbehren, es mithin nicht selten des Zurückgreifens auf allgemeine Rechtsgrundsätze bedarf, um die jeweils tatbestandsmäßige[2] Regelung zu finden[3], werden nicht minder häufig Un-

---

1) Neben rein vertraglichen Inhalten, die nur die Beteiligten binden, haben die Gebietsänderungsverträge im Regelfall auch Rechtsquellencharakter, insofern sie nämlich Regelungen mit Außenwirkung (Rechtsvereinbarungen) beinhalten; vgl. dazu WOLFF, VwR I § 25 X.

2) Vgl. oben S. 36

3) Für das materielle Gebietsänderungsrecht gilt auch heute noch weitgehend die Feststellung STIER-SOMLOs (Wörterbuch des Staats- und Verwaltungsrechts II S. 44), daß es allgemeingesetzlich kaum festgelegt

klarheiten bei der Rechtsfindung auftreten, die eine ausdrückliche Feststellung der Rechtsfolgen für den Einzelfall geboten machen. Da die Rechtsfolgen in diesen Fällen an sich bereits ex ante feststehen, kommt einer solchen Bestimmung allerdings nur deklaratorische Bedeutung zu, mag auch die Abgrenzung zwischen Feststellung (vorhandenen Rechts) und Konstituierung (originären Rechts) in der praktischen Anwendung dieselben Schwierigkeiten bereiten wie die (quantitative wie auch qualitative) Feststellung des vorhandenen Rechts selbst. Eine Untersuchung der Rechtsfolgen kommunaler Gebietsänderungen findet hier indes ebenfalls keinen Ansatz. Ihre Ergebnisse sind vielmehr umgekehrt Grundlage für die Abgrenzung zwischen Feststellung und Konstituierung.

Auch soweit den beteiligten Gemeinden ein Ermessensspielraum belassen werden soll, was als erforderlich im Sinne von § 15 Abs. 1 GO anzusehen ist[1], kann die Frage nur sein, wie weit der Umfang der notwendig zu regelnden Einzelheiten nicht bereits anderweitig vorherbestimmt und damit der Disposition der Beteiligten entzogen ist.

II. Die in § 17 Abs. 1 Satz 2 GO bestimmte Abhängigkeit der dinglichen Wirkung der Gebietsänderung von einer entsprechenden Bestimmung im Gebietsänderungsvertrag

Gemäß § 17 Abs. 1 Satz 2 GO bewirken der Ausspruch der Änderung des Gemeindegebietes und die Entscheidung über die Auseinandersetzung den Übergang, die Beschränkung

---

ist, seine Ausbildung vielmehr der Wissenschaft, der Rechtsprechung und der Verwaltungspraxis überlassen ist.

1) So etwa KOTTENBERG-REHN, Erl. II 3 zu § 15 GO.

oder Aufhebung von dinglichen Rechten. Die positive Bedeutung dieser Bestimmung liegt darin, daß sie die Beachtung der besonderen Formvoraussetzungen nach §§ 873, 925 BGB entbehrlich macht[1]. Es bedarf lediglich einer Berichtigung der öffentlichen Bücher, die auf Ersuchen der Aufsichtsbehörde zu erfolgen hat.

Für die Frage der Erforderlichkeit eines Gebietsänderungsvertrages wäre diese Wirkung sicherlich ohne Belang, hätte der Gesetzgeber ihren Eintritt nicht davon abhängig gemacht, daß der Gebietsänderungsvertrag oder die Entscheidung über die Auseinandersetzung derartiges vorsehen[2].

Eine Beschränkung allein auf den Wortlaut dieser Bestimmung ergäbe, daß ohne entsprechende Gebietsänderungsvereinbarung bzw. aufsichtsbehördliche Bestimmung die bestehenden dinglichen Rechte sich weder in ihrem Bestand und Inhalt noch in ihrer Zuordnung verändern könnten; die Herbeiführung der in § 17 Abs. 1 Satz 2 GO bezeichneten Wirkungen machte vielmehr ausnahmslos den Abschluß eines Gebietsänderungsvertrages erforderlich. Diese Voraussetzung folgte jedoch nicht aus einer Unklarheit der Rechtslage, sondern wäre regelmäßig in

---

1) Vgl. dazu auch STIER-SOMLO, Vermögensübergang, RhWGdeZtg. 1908 S. 4: Bei der Umgliederung einzelner Gebietsteile gehe das private Eigentum der verkleinerten Gemeinde an den im abgetrennten Gebiet liegenden öffentlichen Wegen, Flußläufen und dergleichen nicht ohne weiteres auf die vergrößerte Gemeinde über.

2) § 17 Abs. 1 Satz 2 GO. Die Gemeindeordnungen der übrigen Bundesländer machen diesen Zusatz nicht; vgl. § 16 Abs. 2 Satz 1 schl-hGO; § 15 Abs. 3 Satz 1 saGO; § 13 Abs. 1 Satz 2 rh-phGO; § 20 Abs. 1 Satz 1 NGO; § 18 Abs. 3 Satz 2 HGO; Art. 13 Abs. 2 Satz 2 und Art. 13 a Abs. 1 Satz 2 bayGO; § 9 Abs. 4 Satz 2 bwGO.

eindeutigen Fällen gegeben, wie etwa der Auflösung einer Gemeinde: Hier kann es nicht zweifelhaft sein, daß sämtliche dieser Gemeinde zugeordneten Rechtsverhältnisse mit deren Auflösung notwendig eine Änderung erfahren, ohne daß der Eintritt dieser Wirkung von einer entsprechenden Regelung abhängig gemacht werden kann, er also eines Gebietsänderungsvertrages bedürfte.

Ergänzt man daher den Gesetzeswortlaut des § 17 Abs. 1 Satz 2 GO dahin, daß unter Gebietsänderungsvertrag der im Sinne von § 15 Abs. 1 GO erforderliche zu verstehen ist, so bleibt die durch die Konditionalform begründete Ausschließlichkeit zwar erhalten; sie wird jedoch insofern eingeschränkt, als die dingliche Wirkung nicht mehr von dem Abschluß eines Gebietsänderungsvertrages schlechthin, sondern nur mehr von seiner Erforderlichkeit abhängt. Aber auch hier ist es noch sinnlos, die dingliche Wirkung einer Gebietsänderung bereits dann an der Sperre des "sofern"-Satzes scheitern zu lassen, wenn die Erforderlichkeit eines Gebietsänderungsvertrages ihren Grund gänzlich außerhalb dinglicher Rechtsverhältnisse hat, wie etwa in der Überleitung des Ortsrechts oder Sicherung des Bürgerrechts[1]. Soll eine Verflechtung mit sachfremden Bereichen vermieden werden, so muß die Erforderlichkeit sowohl in ihrer Fragestellung wie aber auch in ihrer (rechtsfolgerelevanten) Wirkung auf das regelungsbedürftige einzelne Rechtsverhältnis beschränkt werden. Das bedeutet, daß die Sperrwirkung des § 17 Abs. 1 Satz 2 GO nur dort eintritt, wo für die Veränderung rechtlicher Zuordnung eine ausdrückliche Regelung erforderlich ist. Das Maß der Erforderlichkeit wird wiederum bestimmt durch den Grad der Klarheit bzw. Lückenhaftigkeit der bereits vorhandenen Regelungen.

---

1) Vgl. dazu Nr. 3.3 und 4 VwVO zu § 15 GO

Sind diese lückenhaft, ist also für den konkreten Fall keinerlei Rechtsfolge vorgesehen, so kann auch der Gebietsänderungsakt keine Rechtsfolge auslösen. Die Rechtswirkungssperre des § 17 Abs. 1 Satz 2 GO ist in diesem Falle ohne Bedeutung. Ihre Bedeutung erlangt sie in den Zweifelsfällen, in denen fraglich ist, ob eine Regelung vorhanden und gegebenenfalls hinreichend bestimmt ist, und die daher einer ausdrücklichen Bestimmung im Sinne von § 15 Abs. 1 Satz 2 GO bedürfen. Hier besteht regelmäßig Unsicherheit, ob eine Rechtsfolge eintritt oder nicht. Indem der Gesetzgeber die dingliche Wirkung des Gebietsänderungsaktes von einer entsprechenden Vereinbarung oder aufsichtsbehördlichen Bestimmung abhängig macht, beseitigt er diesen Zustand mangelnder Rechtsklarheit zumindest[1] für die dinglichen Rechte. Der Unterschied zu den Gemeindeordnungen der übrigen Bundesländer[2] ist damit geringer, als es auf den ersten Blick scheinen mag. Er liegt allein in der verbesserten Rechtsklarheit.

---

1) Siehe oben S. 38 Anm. 1

2) Siehe oben S. 38 Anm. 1

IV. Kapitel: Anderweitige Rechtssätze mit Bezug auf die Rechtsfolgen kommunaler Gebietsänderung

A. Die Überleitung ordnungsbehördlicher Verordnungen, § 39 OBG

Die Überleitung der in den betroffenen Gemeinden geltenden ordnungsbehördlichen Verordnungen regelt § 39 OBG. Danach werden bei Umgemeindungen und der Eingliederung ganzer Gemeindegebiete (Eingemeindung)[1] die in den umgegliederten Gebieten bislang geltenden ordnungsbehördlichen Verordnungen durch die der aufnehmenden Gemeinde ersetzt (Abs. 1). Wird aus Bezirken von Ordnungsbehörden oder Teilen von ihnen der Bezirk einer neuen Ordnungsbehörde gebildet (Gemeinde-/Gebietszusammenschluß), so treten die in den einzelnen Teilen geltenden Verordnungen mit Ablauf von sechs Monaten nach der Neubildung außer Kraft (Abs. 2)[2]. Sofern die Gebietsänderung durch formelles Gesetz - und nicht nur durch ministeriellen

---

1) Der Bezirk der örtlichen Ordnungsbehörde deckt sich - soweit örtliche Ordnungsbehörde die Gemeinde ist (vgl. § 3 Abs. 1 OBG) - regelmäßig mit dem Gemeindegebiet (§ 4 Abs. 1 OBG), so daß mit jeder Gebietsänderung auch der Bezirk der örtlichen Ordnungsbehörde entsprechend verändert wird. Vgl. BÖCKENFÖRDE, in Rietdorf/Böckenförde Rdn. 4 zu § 39 OBG.

2) Ebenso bereits § 39 prPVG (GS S. 77) und § 40 OBG vom 16. Oktober 1956 (GV NW S. 289, ber. 1957 S. 6). Inhaltlich übereinstimmende Regelungen finden sich in § 47 rh-pfPVG; § 28 ndsSOG; § 63 schl-hLVwG. § 43 HSOG regelt lediglich die Wirkung der Erweiterung eines Gemeinde- oder Kreisgebietes für die in dem ursprünglichen Gebiet erlassenen Polizeiverordnungen. Zu den einzelnen Regelungen in den Gemeindeordnungen der ehemaligen Reichsländer betr. die Fortgeltung des Ortsrechts bei kommunalen Gebietsänderungen vgl. den Überblick bei SUREN, Erl. 7 zu § 15 DGO (S.250 ff.).

Erlaß[1]- ausgesprochen oder bestätigt wird[2], kann diese Regelung allerdings durch abweichende Vereinbarung im Gebietsänderungsvertrag abbedungen werden, da letzterer durch das Gebietsänderungsgesetz ebenfalls Gesetzeskraft erlangt[3].

Für das übrige Ortsrecht sind die Folgen einer kommunalen Gebietsänderung nicht gesetzlich besonders festgelegt[4]. Die Verwaltungsverordnungen sehen hier jedoch eine im wesentlichen gleichlautende Regelung[5] vor, die allerdings immer nur empfehlenden Charakter hat, ohne selbst diese Wirkungen auslösen zu können.

---

1) In Fällen von geringer Bedeutung kann die Änderung von Gemeindegrenzen durch den Innenminister ausgesprochen werden, § 16 Abs. 3 Satz 2 GO.

2) Vgl. § 16 Abs. 4 GO

3) Vgl. BÖCKENFÖRDE, in Rietdorf/Böckenförde Rdn. 1 zu § 39 OBG und KRÄMER in Krämer/Müller Rdn. 2 zu § 39 OBG; ferner VON DER GROEBEN/KNACK, Rdn. 3 zu § 63 schl-hLVwG. Den Fall der fehlenden Bestätigung bzw. des Ausspruchs der Gebietsänderung durch den Innenminister behandelt PINI, Eingemeindungsfragen S. 520. In § 70 schl-hLVwG ist die Möglichkeit abweichender vertraglicher Regelung ausdrücklich vorgesehen.

4) Eine Ausnahme macht insoweit Schleswig-Holstein: Dort findet die Regelung über die Fortgeltung von Verordnungen bei Gebietsänderungen (§ 63 schl-hLVwG) auf die Satzungen der beteiligten Gemeinden, Kreise und Ämter entsprechende Anwendung, § 70 schl-hLVwG.

5) Vgl. etwa Nr. 3.3 VwVO zu § 15 GO; Nr. 3 b der AusfBest. zu § 19 Abs. 1 und 2 NGO; anders Ziff. 3 des 1. RdErl. zu § 9 bwGO und § 8 Abs. 3 c 3 DVO/schl-hGO, wonach auch in den eingegliederten Gemeinden und Gemeindeteilen das Ortsrecht der aufnehmenden Gemeinde nicht sofort, sondern erst nach einem bestimmten Zeitraum (Regel: 6 Monate bzw. 1 Jahr) in Kraft treten soll.

B. Übertritt und Übernahme von Beamten und Versorgungsempfängern, §§ 128 ff. BRRG

Ebenfalls gesetzlich geregelt ist die Rechtsstellung der Beamten und Versorgungsempfänger der an einer Gebietsänderung beteiligten Gemeinden. Nach § 128 Abs. 1 BRRG treten die Beamten einer Körperschaft, die vollständig in eine andere Körperschaft eingegliedert wird (Eingemeindung), mit der Umbildung kraft Gesetzes in den Dienst der aufnehmenden Körperschaft über. Diese Regelung gilt entsprechend für den Zusammenschluß von Gemeinden, § 128 Abs. 4 BRRG. In den Fällen der Umgemeindung, des Gebietszusammenschlusses sowie der Gemeindezergliederung besteht für die aufnehmende bzw. neu gebildete Gemeinde die Verpflichtung, die Beamten der aufgelösten bzw. verkleinerten Gemeinde anteilig zu übernehmen, § 128 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 und 4 BRRG. Innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach Vollzug der Gebietsänderung haben die beteiligten Gemeinden im Einvernehmen miteinander zu bestimmen, welche Beamten von welchen Gemeinden zu übernehmen sind. Solange ein Beamter nicht übernommen ist, haften die an der Gebietsänderung beteiligten aufnehmenden, abtretenden wie auch neuen Gemeinden für die ihm zustehenden Bezüge als Gesamtschuldner (§ 128 Abs. 2 Satz 2 und 3, Abs. 3 und 4 BRRG). Die zu dem neuen Dienstherrn kraft Gesetzes übergetretenen oder von ihm übernommenen Wahlbeamten brauchen nicht neu gewählt zu werden[1]. Über die Einzelheiten des Verfahrens sowie die Verwendung des übergetretenen oder übernommenen Beamten durch den

---

1) Vgl. PINI, Eingemeindungsfragen S. 522; WALPRECHT, Beamte, Gde 1967 S. 35. Wenn allerdings von mehreren zur Verfügung stehenden Wahlbeamten nur einer benötigt wird, bedarf es eines Ratsbeschlusses über die Amtsübertragung; vgl. dazu WALPRECHT, a.a.O.; JAHN, Neugliederung, DVBl. 1968 S. 937 ff. (939).

neuen Dienstherrn enthalten die §§ 129, 130 BRRG eingehende Regelungen[1].

Für die Versorgungsempfänger (vgl. §§ 64 ff. BRRG) gilt die Regel, daß ihr Anspruchsgegner nur dann wechselt, wenn die bisher verpflichtete Gemeinde aufgelöst wird. Bloße Veränderungen einer Körperschaft[2] lassen deren Verpflichtungen insoweit unberührt; eine anteilige Übernahme findet nicht statt, § 132 Abs. 2 BRRG. Bei der Eingemeindung und dem Zusammenschluß ganzer Gemeinden gehen die Versorgungslasten auf die aufnehmende bzw. neu gebildete Gemeinde über. In allen anderen Fällen gilt die Regelung des § 128 Abs. 2 BRRG entsprechend, das heißt: Bis zu einer Auseinandersetzung haften die an der Gebietsänderung beteiligten aufnehmenden oder neu gebildeten Gemeinden als Gesamtschuldner (vgl. § 132 Abs. 1 und 3 BRRG)[3].

---

1) Zu den Einzelheiten, insbesondere bei Wahlbeamten und Beamten in leitender Stellung vgl. STIER-SOMLO, Handbuch S. 195; PINl, Eingemeindungsfragen S. 522; WALPRECHT, Beamte, Gde 1967 S. 35 f.; SCHÜTZ, GdeR 1969 S. 277 ff., der die Rechtsstellung der Angestellten und Arbeiter einbezieht; ebenso MEHLER, Dienstrecht I, GdeR 1967 S. 130 ff.; ders. Dienstrecht II, GdeR 1969 S. 96 ff.; ausführlich JAHN u.a., Verwaltungsreform, DVBl. 1969 S. 828 ff.. Zur Verwendung in einem gleichwertigen Amt insbes.: HAESEN, ZBR 1971 S. 12 ff.; ausführlich JAHN, Neugliederung, DVBl. 1968 S. 937 ff.; SCHÄFER, StT 1969 S. 479 ff.; KREBSBACH, Wahlbeamte, ZBR 1969 S. 304 ff. mit einer Entgegnung von MEHLER, Wahlbeamte, ebda S. 308 ff.; JUNCKER, ZBR 1972 S. 101 ff..

2) Vgl. oben S. 35

3) Die Rechtsstellung der Angestellten und Arbeiter ist gesetzlich nicht geregelt. Vgl. dazu MEHLER, Dienstrecht I, GdeR 1967 S. 130 ff. (136); BÜNGER, DöV 1969 S. 187; SCHÜTZ, GdeR 1969 S. 277 ff. (281); JAHN, Neugliederung, DVBl. 1968 S. 937 ff. (941). Nr. 4.2 VwVO zu § 15 GO sieht vor, daß die Angestellten und Arbeiter der beteiligten Gemeinden und Gemeindeverbände in entsprechender Anwendung

C. Eigentumsübergang an den öffentlichen Straßen und Wegen, § 10 LStrG

Soweit öffentliche Straßen i.S.d. § 2 Abs. 1, 2 LStrG im Eigentum des Landes, der Gemeinden oder Gemeindeverbände stehen, folgen das Eigentum sowie grundsätzlich alle Rechte und Pflichten, die mit der Straße im Zusammenhang stehen, dem Wechsel der Straßenbaulast, gehen also ohne weiteres auf den neuen Träger der Straßenbaulast über, ohne daß eine Entschädigung stattfindet, § 10 Abs. 3 LStrG. Träger der Straßenbaulast für die Gemeindestraßen ist die jeweilige Gemeinde, § 47 Abs. 1 LStrG. Der Eigentumsübergang an den gemeindeeigenen öffentlichen Verkehrsräumen weist damit für die kommunale Gebietsänderung keine Schwierigkeiten auf[1].

Unvollkommen ist diese Regelung allerdings, wenn eine Gemeinde aufgelöst wird. Verpflichtungen und Ansprüche ändern in diesem Fall zwangsläufig ihre rechtliche Zuordnung, auch wenn sie von einer Rechtsfolgeregelung ausgenommen sind. Da § 9 Abs. 3 Satz 2 LStrG ausdrücklich bestimmt, daß Verbindlichkeiten, die zur Durchführung früherer Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen von

---

der für die Beamten geltenden Bestimmungen ebenfalls überzuleiten sind. Eine entsprechende gesetzliche Regelung enthält § 245 Abs. 1 schl-hLBG i.d.F. vom 25. Juli 1968 (GVBl. S. 231), wonach die Angestellten und Arbeiter aufgelöster Landkreise in den Dienst der zum Rechtsnachfolger bestimmten Landkreise übertreten.

1) Die Auffassung von STIER-SOMLO, Vermögensübergang, RhWGdeZtg 1908 S. 4 und JUNG, PrVBl. 31 (1910) S. 486, bei der Eingliederung einzelner Gebietsteile (Umgemeindung) gehe das private Eigentum der verkleinerten Gemeinde an den im abgetrennten Gebietsteil liegenden öffentlichen Wegen nicht ohne weiteres auf die vergrößerte Gemeinde über, ist damit durch die gesetzliche Regelung überholt.

dem bisherigen Träger der Straßenbaulast eingegangen wurden, nicht auf den neuen Träger übergehen, muß die Nachfolge in solche Verpflichtungen aus allgemeinen Regeln gesucht werden[1]. Ausgenommen von der Regelung des § 10 Abs. 3 LStrG sind ferner Vergütungsansprüche, die für die Duldung von Versorgungsleitungen zu zahlen sind, § 10 Abs. 1 Satz 3 LStrG[2]. Sie haben ihre Grundlage in privatrechtlichen Verträgen der Gemeinden als Wegeeigentümer mit den Versorgungsunternehmen[3]; sie stehen daher ohne Bezug zu der Straße als öffentlichem Verkehrsraum. § 8 Abs. 2 KAE[4] geht jedoch unausgesprochen davon aus, daß bei Eingemeindungen und Gemeindezusammenschlüssen die aufnehmende bzw. neue Gemeinde in diese Verträge ohne weiteres eintritt[5].

D. Ein Sonderfall: Die Überleitung von Bauleitplänen und Bebauungsplanverfahren

I. Die Überleitung von Bebauungsplänen

Das Bundesbaugesetz befaßt sich nicht unmittelbar mit den Rechtsfolgen kommunaler Gebietsänderung auf Bauleitpläne; geregelt werden jedoch die Folgen der Bildung und Auflösung kommunaler Planungsverbände auf den

---

1) Dazu unten S. 126 ff.

2) Vgl. dazu WICHER, Erl. 3 zu § 10 LStrG

3) Vgl. BGHZ 13 S. 113. Zum Übergang der in einem Konzessionsvertrag übernommenen Folgekosten auf den neuen Träger der Straßenbaulast vgl. BGH DVBl. 1974 S. 281 f. und 282 ff.

4) Anordnung über die Zulässigkeit von Konzessionsabgaben der Unternehmen und Betriebe zur Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wasser an Gemeinden und Gemeindeverbände (Konzessionsabgabenordnung - Energie- KAE) vom 4. März 1931, Reichsanzeiger Nr. 57 vom 8. 3.1941.

5) Zu den Einzelheiten über Festlegung und Höhe von Konzessionsabgaben aus Anlaß kommunaler Gebietsänderungen vgl. BELGRAD, KStZ 1971 S. 238 - 240.

Bestand der vorhandenen Bauleitpläne, § 4 BBauG. Nach § 4 Abs. 7 BBauG gelten die von einem Planungsverband aufgestellten Pläne auch nach dessen Auflösung als Bauleitpläne der einzelnen Gemeinden weiter. Das OVG Lüneburg vertritt dementsprechend den Standpunkt, daß einmal aufgestellte Bauleitpläne auch dann weitergelten, wenn sich die Planungszuständigkeit verändert hat[1]. Für Bebauungspläne kann diese Auffassung als unstreitig angesehen werden[2]. Obwohl die Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln sind (§ 8 Abs. 2 Satz 1 BBauG), eine gewisse Abhängigkeit der Bebauungspläne von dem Flächennutzungsplan einer Gemeinde insoweit also nicht zu verkennen ist[3], zeigen der Satz 3 dieser Bestimmung wie auch § 2 Abs. 2 BBauG, wonach ein Bebauungsplan ohne vorherigen Flächennutzungsplan beschlossen werden kann, wenn eine geordnete städtebauliche Entwicklung hierdurch nicht gefährdet wird, daß die Bestandskraft eines Bebauungsplanes nicht in Abhängigkeit von der Geltung eines Flächennutzungsplanes zu sehen ist. Der entscheidende Grund für die Beständigkeit von Bebauungsplänen trotz Änderung von Gemeindegrenzen ist darin zu sehen, daß Bebauungspläne stets nur für einzelne Gebietsteile erlassen werden und daher im Gegensatz zu dem für das gesamte Gemeindegebiet aufzustellenden Flächennutzungsplan (vgl. § 5 Abs. 1 BBauG) nicht schon qua definitione von einer Gebietsänderung betroffen sind.

---

1) OVG Lüneburg, BauR 1973 S. 239

2) Vgl. NEUHAUSEN, BauR 1973 S. 218 ff. (219); GRAUVOGEL, in: Brügelmann u.a. Anm. VI 11a aa zu § 2 BBauG; VON LOEBELL, Neugliederung S. 42, der jedoch von der Notwendigkeit einer ausdrücklichen Überleitung auszugehen scheint.

3) Vgl. dazu GELZER, Bauplanungsrecht Rdn. 53 ff.

II. Die Überleitung von Flächennutzungsplänen

1. Die Verpflichtung der Gemeinden, ihren Flächennutzungsplan für das ganze Gemeindegebiet aufzustellen, § 5 Abs. 1 BBauG

Die Weitergeltung von Flächennutzungsplänen nach einer kommunalen Neuordnung ist in Rechtsprechung und Schrifttum lebhaft umstritten[1]. Im Gegensatz zum OVG Lüneburg, das seine oben wiedergegebene Begründung aus § 4 Abs. 7 BBauG auch auf Flächennutzungspläne bezieht[2], sieht NEUHAUSEN den Angelpunkt in § 5 Abs. 1 BBauG[3]. Danach ist im Flächennutzungsplan für das ganze Gemeindegebiet die beabsichtigte Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen; mit der Änderung des Gemeindegebietes verliere der bisherige Flächennutzungsplan daher seine Funktions- und Aussagefähigkeit. Trotz dieser Grundfeststellung unterscheidet NEUHAUSEN sodann zwischen dem Zusammenschluß von Gemeinden und der Eingemeindung bzw. Eingliederung von Gebietsteilen in eine bestehende Gemeinde. Da in den letztgenannten Fällen die aufnehmende Gemeinde regelmäßig die gebietsmäßig dominierende sei, bleibe die Funktionsfähigkeit ihres Flächennutzungsplanes erhalten, weswegen es lediglich seiner Ergänzung für die hinzukommenden Gebietsteile bedürfe[4].

---

1) Vgl. die Nachweise bei NEUHAUSEN, BauR 1973 S. 218 ff. (219) sowie die dortige Zusammenstellung über die unterschiedlichen Regelungen und Auffassungen in den einzelnen Bundesländern (S. 220 ff.).

2) Gegenstand des Urteils war die Überleitung eines Flächennutzungsplanes anläßlich eines Gemeindezusammenschlusses.

3) NEUHAUSEN, BauR 1973 S. 218 ff. (222 f.); ebenso OVG Münster, Urt. v. 7. Januar 1970 - VII 675/67 - (insoweit unveröffentlicht).

4) NEUHAUSEN, BauR 1973 S. 218 ff. (222 f.).

Unter dem Gesichtspunkt der Praxis mag diese Unterscheidung durchaus ihre Berechtigung haben, wäre es doch in der Tat ein seltsames Ergebnis, wenn mit der Eingemeindung eines Vorortes in eine Großstadt die gesamte Bauleitplanung der aufnehmenden Stadtgemeinde umgestoßen würde. Fraglich ist indes ihre rechtliche Begründung. Die Unterscheidung zwischen der Eingemeindung einer Gemeinde in eine andere und der Auflösung beider Gemeinden, um sie zu einer neuen Gemeinde zusammenzuschließen, findet im Bundesbaugesetz keine Grundlage. Sie muß überdies willkürlich werden, wenn man sie auf die Neugliederung ländlicher Gebiete überträgt, bei denen die Größenordnungen der beteiligten Gemeinden nicht jene Diskrepanz aufweisen, wie sie im Beispiel der Vorortеingemeindung gegeben ist. Hier wäre es sachfremd, die Funktionsfähigkeit eines Flächennutzungsplanes davon abhängig zu machen, für welche Gebietsänderungsmodalität der Gesetzgeber sich entschieden hat. Soll daher die Funktions- und Aussagefähigkeit ein Maßstab für die Weitergeltung von Flächennutzungsplänen sein, so muß sie von anderen Kriterien abhängig gemacht werden.

Aus der in § 5 Abs. 1 BBauG enthaltenen Verpflichtung der Gemeinden, ihren Flächennutzungsplan für das gesamte Gemeindegebiet aufzustellen, folgert GELZER, daß es für jede Gemeinde nur einen Flächennutzungsplan geben könne, dessen Grenzen mit denen der Gemeinde übereinstimmen müßten, weswegen bei Änderungen von Gemeindegrenzen die bestehenden Flächennutzungspläne eo ipso außer Kraft träten [1]. Seine weiteren Ausführungen, daß die bisherige Planungskonzeption in diesen Fällen häufig überholt, zumindest aber regelmäßig zu überprüfen

---

1) GELZER, Bauplanungsrecht Rdn. 51

und gegebenenfalls zu ändern sei, wenn sich ein Gemeindegebiet durch das Hinzukommen weiterer Bereiche wesentlich verändert habe, sind allerdings eher angetan, die Notwendigkeit eines Untergangs der bestehenden Flächennutzungspläne zu entkräften: Einmal beziehen sie sich nur auf die Gebietsänderung durch Erweiterung des Gemeindegebiets; zum anderen besagen sie nicht mehr als die allgemeine Planungspflicht der Gemeinden nach § 2 Abs. 1 BBauG, wonach die Gemeinden erst dann und in dem Umfang zur Aufstellung von Bauleitplänen verpflichtet sind, wenn und soweit dies erforderlich ist. Ob eine Gebietsänderung die Pflicht einer erneuten Bauleitplanung begründet, läßt sich jedoch nicht allgemein beantworten, sondern kann nur anhand des Einzelfalles danach beurteilt werden, ob die bisherige Planungskonzeption unter dem Gesichtspunkt einer geordneten städtebaulichen Entwicklung für das veränderte Gemeindegebiet verfehlt ist[1]. Da Bauleitpläne stets nur Stufen eines Entwicklungsprozesses sind, der seinen Abschluß erst in der tatsächlichen Bebauung findet, könnte eine Aufhebung vorhandener Bauleitpläne sich ohnehin nur insoweit auswirken, als eine entsprechende Bebauung noch nicht vorhanden ist.

Nach der strengen Fassung des § 5 Abs. 1 BBauG haben Flächennutzungspläne zwar die beabsichtigte Art der Bodennutzung für das gesamte Gemeindegebiet darzustellen, weswegen auch eine Teilgenehmigung nach § 6 Abs.1 Satz 2 BBauG nicht ausgesprochen werden darf, wenn eine ausreichende Beurteilung unter Einbeziehung des ge-

---

1) Ebenso GRAUVOGEL, in Brügelmann-Grauvogel, Anm. VI a bb zu § 2 BBauG.

samten Gemeindegebietes nicht möglich ist[1]. Diese Voraussetzungen beziehen sich indes allein auf den Zeitpunkt der Planung. Die Verpflichtung der Gemeinden, ihren Flächennutzungsplan für das gesamte Gemeindegebiet aufzustellen, besteht nach der Wortfassung des § 5 Abs. 1 BBauG nur, wenn ein Flächennutzungsplan in der Aufstellung begriffen ist. Über die Gültigkeit eines bereits genehmigten und bekanntgemachten Planes lassen sich hieraus ebensowenig Aussagen entnehmen wie über die das zeitliche Moment betreffende Wirkung nachträglicher Veränderungen des Planungsgegenstandes. Der einmal in Kraft getretene Flächennutzungsplan wird von § 5 Abs. 1 BBauG nicht erfaßt, so daß die Argumentation, der Flächennutzungsplan einer Gemeinde müsse aus einem Guß sein, für nachträgliche Gebietsänderungen in § 5 Abs. 1 BBauG keine Stütze findet[2]. Eine Verpflichtung neu gegliederter Gemeinden, einen neuen Flächennutzungsplan aufzustellen, kann sich demnach allein aus der in § 2 Abs. 1 BBauG normierten Planungspflicht ergeben.

2. Analoge Anwendung des § 4 BBauG auf kommunale Gebietsänderungen

Die der Gebietsänderung eigene Verschiebung von Komzetenzen findet ihre Parallele allein in den Bestimmungen über die Bildung und Auflösung von Planungsverbänden. Das Oberverwaltungsgericht Lüneburg stützt sich zur Begründung seiner Auffassung vornehmlich auf § 2 Abs. 7 BBauG, wonach für die Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen die Vorschriften über ihren Erlaß gelten,

---

1) ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, Rdn. 7 zu § 6 BBauG

2) Ebenso GRAUVOGEL, in Brügelmann u.a. Anm. VI 11 a bb zu § 2 BBauG und neuestens BVwG DVBl. 1974 S. 528 ff. (530) mit zustimmender Anm. von HOPPE, ebda S. 533 f.

und folgert daraus, daß ein Flächennutzungsplan nicht deswegen außer Kraft trete, weil die gemeindliche Zugehörigkeit sich geändert habe[1]. Damit setzt das Gericht unausgesprochen die Prämisse voraus, daß der Bauleitplan nicht bereits aus anderen Gründen außer Kraft getreten ist und die Frage seiner Aufhebung sich damit erledigt hat. Trotz ihres formellen Rechtssatzcharakters sind Bauleitpläne materiell als Rechtsakte einzustufen, die den dinglichen Zustand eines konkreten Gegenstandes rechtsverbindlich regeln[2]. Im Gegensatz zu materiellen Rechtssätzen sind sie damit einer Rechtsnachfolge grundsätzlich zugänglich[3]. Ob eine Nachfolge der aufnehmenden bzw. neu gebildeten Gemeinde eintritt, richtet sich in erster Linie nach den Bestimmungen des Bundesbaugesetzes.

a) Gemeindezusammenschluß und Eingemeindung

Der Vergleichsfall zum Gemeindezusammenschluß ist die Bildung eines Planungsverbandes nach § 4 Abs. 1 BBauG. Der Planungsverband vereinigt die beteiligten Gemeinden in einem bestimmten Aufgabenbereich, nämlich der Bauleitplanung. Der Gemeindezusammenschluß ist demgegenüber die Vereinigung von Gemeinden auf der gesamten Ebene ihrer Funktionen und damit auch im Bereich der Bauleitplanung. Gegenüber dem Planungsverband bedeutet der Gemeindezusammenschluß daher funktional gesehen nicht einen Gegensatz, sondern ein Mehr.

Auch die Eingemeindung stellt sich unter diesem Gesichtspunkt nicht anders dar. Zwar ist der rechtliche Vorgang

---

1) OVG Lüneburg BauR 1973 S. 239
2) Vgl. WOLFF, VwR I § 38 III e 1, § 47 IX b 5
3) Ausführlich dazu unten S. 75, 107

ein anderer und bleibt eine der beteiligten Gemeinden bestehen; auch hier werden die Aufgaben der Bauleitplanung fortan jedoch nicht mehr von Einzelgemeinden wahrgenommen, sondern von der durch die Eingemeindung entstandenen Gesamtgemeinde, die ebenso wie der Verband die Planungsaufgaben der bisherigen Einzelgemeinden in eigener Verantwortung übernimmt bzw. fortführt. Unter dem Gesichtspunkt der Aufgabenwahrnehmung ist die Eingemeindung ebenso ein Zusammenschluß wie die Vereinigung der Gebiete mehrerer Gemeinden unter Neubildung einer Gemeinde.

Für den Planungsverband bestimmt § 4 Abs. 1 Satz 2 BBauG, daß dieser nach Maßgabe seiner Satzung für die Bauleitplanung und deren Durchführung an die Stelle der Gemeinden tritt. Der Planungsverband übernimmt damit nicht nur die Planungsaufgaben der beteiligten Gemeinden als abstrakte sachliche Kompetenz, sondern auch die von den Gemeinden bisher erstellten konkreten Pläne als eigene, ohne daß mit der Bildung des Verbandes die bestehenden Bauleitpläne eo ipso ihre Geltung verlören[1]. Die Einschränkung, daß die Planungsaufga-

---

1) Hieran läßt auch das Urteil des BVwG, DöV 1972 S. 823, keinen Zweifel; näheres dazu unten S. 72 ff. Das OVG Lüneburg argumentiert für diesen Fall aus § 4 Abs. 7 BBauG, wonach die von einem Planungsverband aufgestellten Pläne nach Auflösung des Verbandes als Bauleitpläne der einzelnen Gemeinden weitergelten (BauR 1973 S. 239 f.). Die Berechtigung dieser Parallele erscheint insofern zweifelhaft, als die Motivation zur Auflösung eines Planungsverbandes regelmäßig in der Zweckerreichung oder dem Wegfall der für seine Bildung maßgeblichen Voraussetzungen begründet ist (vgl. § 4 Abs. 6 BBauG); demgegenüber soll die kommunale Neuordnung die Verwirklichung eines Zieles erst ermöglichen, so daß von daher die Beseitigung bisheriger Bauleitpläne ohne weiteres sachgerecht sein kann; vgl. dazu unten S. 57 sowie NEUHAUSEN, BauR 1973 S. 218 ff. (222).

ben nur insoweit auf den Verband übergehen, als die Satzung dies bestimmt, der Zuständigkeitsbereich des Planungsverbandes also positiv festgelegt sein muß, wird in den Fällen des Zusammenschlusses und der Eingliederung von Gemeinden gegenstandslos, da die neu gebildete bzw. aufnehmende Gemeinde ohnehin für sämtliche Aufgaben die uneingeschränkte Zuständigkeit erlangt.

b) Umgemeindung, Gebietszusammenschluß und Gemeindezergliederung

Den möglichen Vergleichsfall zur Gemeindezergliederung regelt § 4 Abs. 7 BBauG. Danach gelten die von einem Planungsverband aufgestellten Pläne nach seiner Auflösung als Bauleitpläne der einzelnen Gemeinden. Als Gründe für die Auflösung eines Planungsverbandes nennt das Gesetz die Zweckerreichung und den Wegfall der Voraussetzungen für den Zusammenschluß. Damit unterscheidet die Auflösung eines Planungsverbandes sich allerdings bereits von der Gemeindezergliederung, die wie jede Gebietsneuordnung stets am Anfang einer neuen Entwicklungsphase steht und die Erreichung eines bestimmten Zieles erst ermöglichen soll. Die Auflösung eines Planungsverbandes erfolgt hingegen regelmäßig, weil der erstrebte Zweck erreicht ist oder wegen Wegfalls der Voraussetzungen nicht mehr erreicht werden kann. Diese Gegensätzlichkeit der Motivationen besagt jedoch noch nicht, daß auf der Rechtsfolgeseite eine entsprechende Unterscheidung zu machen ist. § 4 Abs. 1 Satz 2 BBauG deutet eher darauf hin, daß mit der Setzung neuer Ziele bisher Erreichtes nicht eo ipso außer Kraft treten soll.

Wird eine Gemeinde eingegliedert, so gilt nach den obigen Feststellungen der für ihr Gebiet bestehende Flä-

chennutzungsplan fortan als Plan der aufnehmenden Gemeinde, die für die Bauleitplanung und deren Durchführung an die Stelle der eingegliederten Gemeinden tritt; dasselbe gilt freilich ebenso, wenn diese Gemeinde bislang einem Planungsverband angehörte, der mit dem Ausscheiden dieser Gemeinde aufgelöst wird. Die verbleibenden Gemeinden dieses Verbandes übernehmen die für ihr Gebiet bestehenden Bauleitpläne als eigene. Die einzelne Gemeinde wiederum ist funktional einem Planungsverband gleichzustellen lediglich mit dem Unterschied, daß der Verband für das Gebiet mehrerer Gemeinden eine einheitliche Planung aufstellt, während die Planung der einzelnen Gemeinde auf ihr Gebiet beschränkt ist. Wird daher ein Gebietsteil einer Gemeinde in eine andere Gemeinde eingegliedert (Umgemeindung), so kann hier nichts anderes gelten, als wenn eine Gemeinde insgesamt eingegliedert wird, deren Bauleitpläne von einem Planungsverband einheitlich für mehrere Gemeindegebiete aufgestellt sind. Zwischen der Funktions- und Aussagefähigkeit der Teilpläne beider Fälle besteht kein prinzipieller Unterschied. Das gleiche gilt für die verbleibenden Teilpläne der Restgemeinde, wenn deren Gebiet ebenfalls - in eine dritte Gemeinde - eingegliedert wird. Erst recht kann es dann jedoch keinen Unterschied machen, wenn die Restgemeinde als solche bestehen bleibt oder statt ihrer eine neue Gemeinde gebildet wird: Da bei einer verbleibenden Selbständigkeit der Restgemeinde keinerlei Gefahr einer Konfrontation oder gar Kollision mehrerer Bauleitpläne innerhalb eines einheitlichen Planungsgebietes entsteht, stellt die Bildung einer oder mehrerer neuer Gemeinden auf dem Gebiet einer bisher einheitlichen Gemeinde gegenüber der Eingemeindung und dem Zusammenschluß ganzer Gemeinden un-

ter planerischem Aspekt ein Minus dar, weswegen auch für die Zergliederung von Gemeinden nichts anderes gelten kann. Wollte man entsprechend den Gründen für die Auflösung eines Planungsverbandes danach unterscheiden, ob Gebietsteile einer Gemeinde eingegliedert werden oder eine Gemeinde aufgespalten wird, so gelangte man zu dem merkwürdigen Ergebnis, daß der umgegliederte Gebietsteil seine Pläne behielte, während die verbleibende Restgemeinde zur Aufstellung neuer Bauleitpläne gezwungen wäre.

Ist es für die Geltung eines Bauleitplanes somit gleichgültig, ob ein Gebietsteil ausgegliedert und verselbständigt oder in eine andere Gemeinde eingegliedert wird oder ob die Gebiete mehrerer Gemeinden unter Neubildung einer Gemeinde zu einem einheitlichen Gebiet vereinigt werden, so ist es nur folgerichtig, daß auch der Zusammenschluß von Gebietsteilen mehrerer Gemeinden zu einer neuen Gemeinde die in diesen Gebietsteilen bestehenden Bauleitpläne unberührt läßt, diese vielmehr als Teilpläne der neuen Gemeinde weitergelten.

Im Ergebnis ist daher der Auffassung des OVG Lüneburg zuzustimmen, daß ein Flächennutzungsplan nicht deswegen außer Kraft tritt, weil die gemeindliche Zugehörigkeit sich geändert hat. Die Gemeinden werden ihre Flächennutzungspläne allerdings darauf zu überprüfen haben, ob sie den veränderten Entwicklungstendenzen der neu geordneten oder gebildeten Gemeinde noch gerecht werden. Hierbei handelt es sich jedoch um einen Ausfluß der bereits in § 2 Abs. 1 BBauG normierten Planungspflicht.

III. Der Einfluß kommunaler Gebietsänderung auf noch laufende Bebauungsplanverfahren

Da der Flächennutzungsplan einheitlich für das gesamte Gemeindegebiet aufzustellen ist, führt jede im Verlaufe

eines Planungsverfahrens eintretende Grenzänderung ohnehin dazu, daß die betroffene Gemeinde ein neues Planungsverfahren einleiten muß, dessen Konzeption der gebietlichen Veränderung angepaßt ist. Für den Flächennutzungsplan tritt die Frage der Überleitung laufender Planungsverfahren daher gar nicht erst auf.

Der Bebauungsplan ist demgegenüber in seiner räumlichen Geltung nicht auf die Gesamtheit des Gemeindegebietes als einer Entwicklungseinheit bezogen, sondern wird nur für einen bestimmten Gebietsteil beschlossen, so daß von daher keine Bedenken bestehen, wenn ein von der alten Gemeinde eingeleitetes Bebauungsplanverfahren von der neuen bzw. aufnehmenden Gemeinde fortgesetzt wird.

Ebensowenig können in den Fällen des Gemeinde- oder Gebietszusammenschlusses daraus Bedenken abgeleitet werden, daß die nunmehr zuständige Gemeinde ein neues Rechtssubjekt ist: Der hier entsprechend anzuwendende § 4 Abs. 1 Satz 2 BBauG ergibt, daß die neue Gemeinde für die Bauleitplanung ohne weiteres an die Stelle der bisher zuständigen Gemeinden tritt und diese als eigene übernimmt, so daß insoweit eine Nachfolge eintritt[1].

1. Der Grundsatz der Diskontinuität

Die gegen eine nahtlose Weiterführung laufender Bebauungsplanverfahren geltend gemachten Bedenken sind vornehmlich verfahrensrechtlicher Natur. Während in Bayern und Rheinland-Pfalz die Ansicht besteht, daß eine Änderung kommunaler Grenzen auf noch laufende Bebauungsplan-

---

1) Übereinstimmend BVwG DöV 1972 S. 823 f. (824) für den Planungsverband; für die Gebietsänderung ebenso GUCHT, SKV 1973 S. 327.

verfahren keine Auswirkung hat[1], vertritt der Minister für Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten des Landes Nordrhein-Westfalen den Standpunkt, daß während eines laufenden Rechtsetzungsverfahrens der Ortsgesetzgeber nicht ausgetauscht werden könne; Offenlegung eines Bebauungsplanes und Anhörung (vgl. § 2 Abs. 6 BBauG) seien nur wirksam, wenn sie in derselben Gemeinde vorgenommen worden seien, die später den Bebauungsplan als Satzung beschließt[2]. Diese Auffassung beruht erklärtermaßen auf dem - für das Parlamentsrecht anerkannten - Diskontinuitätsgrundsatz, wonach die mit Ablauf einer Wahlperiode noch nicht abgeschlossenen Gesetzgebungsvorgänge von dem neuen Legislativorgan nicht ohne weiteres fortgeführt werden können, sondern erneut aufgenommen werden müssen[3]. Auf die damit verbundenen mißlichen Folgen für eine geordnete Bauleitplanung hat bereits OTTO hingewiesen[4]: Bereits beschlossene Veränderungssperren sowie die Möglichkeit, Baugesuche bis auf ein Jahr zurückzustellen, würden hinfällig; Bauvorhaben, die vorher der künftigen Planung hätten angepaßt werden müssen, wären nunmehr ohne weiteres zu genehmigen, sofern sie nur der bereits vorhandenen Bebauung entsprächen[5]. Satzungen nach §§ 25,

---

1) Vgl. RdErl. des Innenministers Rh-Pf. vom 16. April 1969, MinBl. Rh-Pf. 1969 S. 330; Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 10. März 1972, Ministerialblatt der Bayerischen inneren Verwaltung 1972 S. 188.

2) Schreiben des Ministers für Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten NW an den nw Städte- und Gemeindeverband, abgedruckt in GdeR 1969 S. 169 f.

3) Vgl. dazu MAUNZ, in Maunz-Dürig-Herzog Art. 39 Rdn. 14 ff., Art. 77 Rdn. 23

4) OTTO, BauR 1973 S. 212 ff. (218)

5) Vgl. § 34 BBauG

26 BBauG, durch die die Ausübung bestimmter Vorkaufsrechte bereits gesichert war, verlören ihre Grundlage. Da diese Folgen nicht eine Gebietsänderung voraussetzen, sondern unabhängig davon bei jeder kommunalen Neuwahl einträten, wäre eine geordnete städtebauliche Entwicklung in kontinuierlichen Abständen gefährdet.

Die Anwendbarkeit des Diskontinuitätsgrundsatzes auf Gemeindeparlamente ist ebenso umstritten wie seine rechtliche Verbindlichkeit überhaupt. Teilweise wird er nur insoweit anerkannt, als er ausdrücklich normiert ist wie in § 126 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages; als lex imperfecta mache ein Verstoß gegen diese Bestimmung den gefaßten Beschluß jedoch nicht rechtswidrig[1]. Andere sehen in ihm einen Gewohnheitsrechtssatz, wobei wiederum streitig ist, ob ihm Verfassungsqualität zukommt[2] oder er im Rang einfachen Gesetzesrechts steht[3]. Da der Gemeinderat nicht nur als Ortsgesetzgeber tätig wird, sondern auch die Verwaltung der Gemeinde bestimmt[4], kann eine Anwendung dieses Grundsatzes auf Gemeinderäte nur in Betracht kommen, soweit diese gesetzgebende Funktionen ausüben.

Im Gegensatz zu den für Bundestag und Landtag bestehenden Regelungen, wonach deren Wahlperiode vier bzw. fünf Jahre nach ihrem ersten Zusammentritt endet, bestimmt § 29 Abs. 2 GO, daß nach Ablauf der Wahlzeit die bisherigen Ratsmitglieder ihre Tätigkeit bis zum

---

1) MÜLLER, DöV 1965 S. 505 ff. (507)

2) MAUNZ, in Maunz-Dürig-Herzog Art. 39 Rdn. 16

3) VON MANGOLDT-KLEIN, Anm. II 5 zu Art. 39 (S. 899)

4) Der Gemeinderat ist daher zumindest in NW kein Parlament im eigentlichen Sinne, vgl. OVG Münster OVGE 26 S. 225; KOTTENBERG-REHN, Erl. II zu § 30 GO.

Zusammentritt des neugewählten Rates weiterausüben. OTTO glaubt, hierin ein Indiz gegen die Anwendbarkeit des Diskontinuitätsgrundsatzes sehen zu können[1]. Diskontinuität bedeutet jedoch nicht parlamentslose Interimszeit, sondern personale Verschiedenheit des neuen Rates, der auf seiten der Beratungsgegenstände eine automatische Erledigung mit Ablauf der Wahlperiode entspricht. MAUNZ bezeichnet als Diskontinuität die Verschiedenheit der personellen Substanz[2]. Demnach wäre die Kontinuität nicht unterbrochen, sofern eine Neuwahl zu keinerlei personellen Veränderungen unter den Ratsmitgliedern führte. Die Tatsache, daß die Gemeindeordnung mehrfach von den Ratsmitgliedern spricht statt von dem Repräsentativorgan als solchem[3], sowie die erfahrungsgemäß geringe personelle Fluktuation unter den Ratsmitgliedern nach Neuwahlen[4] kann jedoch nicht dazu verleiten, den Gemeinderat als ein Kollegium zu sehen, das mit Neuwahlen stets nur ergänzt würde, soweit die Neuwahl zu personellen Veränderungen führt. Die Gemeindeordnung versteht den Gemeinderat als eine organische Einheit, die als Institution zwar erhalten bleibt; als konkretes Organ findet der Gemeinderat jedoch mit Ablauf seiner Wahlperiode, spätestens mit dem Zusammentritt

---

1) OTTO, BauR 1973 S. 212 ff. (214)

2) MAUNZ, in Maunz-Dürig-Herzog Art. 39 Rdn. 14

3) Vgl. etwa § 29 Abs. 2 GO; ebenso Abs. 1 bezüglich der Wahlzeit im Vergleich zu Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG.

4) OTTO, (BauR 1973 S. 212 ff., 214) verweist gegenüber dem Diskontinuitätsgrundsatz darauf, daß die wenigen neu hinzugekommenen Ratsmitglieder erfahrungsgemäß keine anderslautende Entscheidung träfen als der vorhergehende Rat. Man könne allenfalls einen Beitrittsbeschluß des neuen Rates fordern, womit dieser zum Ausdruck bringe, daß er die vorliegenden Planungsabschnitte anerkennt.

des neuen Rates[1] rechtlich sein Ende[2]. Fraglich ist nur, ob diese nicht in der personellen, sondern in der organischen Verschiedenheit[3] begründete Diskontinuität notwendig eine automatische Erledigung der alten Beratungsgegenstände nach sich ziehen muß. War es ursprünglich der zeitliche Abstand von oft mehreren Jahren bis zur nächsten Einberufung des Parlaments[4], der den Diskontinuitätsgrundsatz aufkommen ließ[5], so ist es heute die Entscheidungsfreiheit des neuen Parlaments, die nicht durch Beschlußvorlagen früherer Parlamentsmehrheiten eingeengt und präjudiziert werden soll[6]. Solange der Verlauf eines Rechtsetzungsverfahrens kei-

---

1) Vgl. dazu § 29 Abs. 2 GO

2) Vgl. auch ZUHORN-HOPPE, a.a.O. S. 165; KLÜBER, Gemeinderecht S. 171, die sachlich übereinstimmend von der Wahl einer neuen Beschlußkörperschaft bzw. der Wahl des Organs sprechen. Anders ist die Rechtslage in Baden-Württemberg: Da die Gemeinderäte gem. § 30 bwGO im sog. rollierenden Verfahren gewählt werden, d.h. mit jeder Wahl nur die Hälfte der Ratsmitglieder erneuert wird, besteht hier ein kontinuierliches Repräsentativorgan; näheres dazu bei KLÜBER, Gemeinderecht S. 171 f. und PAGENKOPF, Kommunalrecht S. 205 f.

3) Zur Organ-Diskontinuität ausführlich VON MANGOLDT-KLEIN, Anm. III 5 c zu Art. 39 GG (S. 900).

4) Vgl. STEIN, Staatsrecht S. 58

5) Zu den politischen Hintergründen vgl. MÜLLER, DöV 1965 S. 505 ff.

6) Vgl. MAUNZ, in Maunz-Dürig Art. 39 Rdn. 17; MEYER-ANSCHÜTZ (Staatsrecht S. 360) siedelten den Diskontinuitätsgrundsatz entsprechend seiner historischen Entwicklung noch bei der Sitzungsperiode an. Anders HESSE, Grundzüge S. 216, der ihn mit der neuen Legitimation des neu gewählten Parlaments begründet. Diese Verlagerung des Diskontinuitätsgrundsatzes resultiert daraus, daß mit Wegfall der Sitzungsperiode die Legislaturperiode heute die einzige Periodizität im Parlamentsleben darstellt; vgl. MÜLLER, DöV 1965 S. 505 ff. (507).

nerlei Rechtspositionen für oder gegenüber Dritten erzeugt hat, mag diese Auffassung hingenommen werden, da sie sich insoweit ausschließlich im Bereich interner Willensbildung bewegt. Das Bebauunsplanverfahren zeigt jedoch, daß innerhalb eines Rechtsetzungsverfahrens Zwischenentscheidungen auftreten können, die bereits für sich unmittelbare Außenwirkung erzeugen[1]. Die dabei entstehenden Rechtspositionen sind aufgrund ihrer Außenwirkung nicht solche des jeweiligen Vertretungsorganes, sondern sind der (allein rechtsfähigen) Körperschaft selbst zuzuordnen. Da diese unabhängig ist vom Wechsel ihrer Organe, können die aufgrund bisheriger Planungsverfahren bereits entstandenen Rechte und Pflichten von einer Neuwahl der Ratsvertretung ebensowenig berührt werden, wie dies bei einer Verlagerung von Zuständigkeiten innerhalb einer Gemeinde der Fall sein kann. Ein neuer Gemeinderat hat daher lediglich die Möglichkeit, bereits geschaffene Rechtspositionen des alten Rates durch entsprechenden Beschluß rückgängig zu machen oder zu verändern. Eine automatische Erledigung bereits begonnener Bebauungsplanverfahren tritt durch den Ablauf einer Wahlperiode jedenfalls dann nicht mehr ein, wenn der alte Rat bereits die Aufstellung des Bebauungsplanes beschlossen hat und damit Rechte und Pflichten entstanden sind[2].

---

1) Dies verkennt insbesondere die Auffassung des Ministers für Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten des Landes Nordrhein-Westfalen, daß während eines laufenden Rechtsetzungsverfahrens Rechte, in welche die neue Gemeinde oder deren Vertretungsorgan eintreten könnten, überhaupt noch nicht vorhanden seien; s.o. S.61 Anm. 1 . Dagegen ebenso OTTO, BauR 1973 S. 212 ff. (218).

2) Ebenso OTTO, BauR 1973 S. 212 ff. (214)

2. Die Möglichkeit unterschiedlicher Resonanz der nach einer Gebietsänderung vorgebrachten Bedenken und Anregungen (§ 2 Abs. 6 BBauG)

Weniger einschneidend sind die Folgen der vom Bundesverwaltungsgericht vertretenen Auffassung, das die Notwendigkeit der Wiederholung einzelner Verfahrensabschnitte allein aus § 2 Abs. 6 Satz 2 BBauG begründet[1]. Der danach gebotene Hinweis auf die Möglichkeit von Bedenken und Anregungen gegen den ausgelegten Planentwurf müsse sich an den Personenkreis richten, auf den sich die Verbindlichkeit des späteren Bebauungsplanes beziehe. Das aber seien die Angehörigen der in dem Planungsverband zusammengeschlossenen Gemeinden, denen daher Gelegenheit gegeben werden müsse, Bedenken und Anregungen vorzubringen. Das Bundesverwaltungsgericht stützt sich damit nicht auf den Diskontinuitätsgrundsatz, sondern verlangt lediglich die Wiederholung bestimmter Verfahrensabschnitte, ohne daß die neue Gemeinde eine bereits eingeleitete Bebauungsplanung in jedem Fall von vorne beginnen muß und bereits bestehende Rechtspositionen verloren gehen. Die Konsequenzen seiner Auffassung sind jedoch insofern weitreichender, als auch bei kleineren Gebietsänderungen, die keine Neuwahl des Gemeinderates erforderlich machen[2], die Notwendigkeit der Wiederholung von Verfahrensabschnitten entsteht.

Mit OTTO[3] wird man zunächst zu unterscheiden haben, ob es dem ursprünglich zuständigen Planungsträger gelingt, über die vorgebrachten Bedenken und Hinweise

---

1) BVwG DöV 1972 S. 823 f. (824)

2) Zur Frage einer erforderlichen Neuwahl bei Gebietsänderungen siehe VON LOEBELL, Neugliederung S. 80 sowie VfGH NW OVGE 26 S. 299 ff.

3) OTTO, BauR 1973 S. 212 ff. (216)

noch zu entscheiden und den gem. § 10 BBauG erforderlichen Satzungsbeschluß zu fassen. In diesem Fall bedarf es für das Inkrafttreten des Bebauungsplanes nur noch der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde sowie der Auslegung und Bekanntmachung gem. § 12 BBauG. Beide Vorgänge gehören zwar noch zum Rechtsetzungsverfahren, vollziehen sich jedoch ohne die Mitwirkung des Gemeinderates als Ortsgesetzgeber[1].

Für das Parlamentsrecht ist allgemein anerkannt, daß bereits beschlossene Gesetze durch den Ablauf der Wahlperiode nicht mehr gegenstandslos werden; sie können daher auch später noch ausgefertigt und verkündet werden[2]. Ebenso wird man für das Kommunalrecht davon auszugehen haben, daß die von einem Rat einmal beschlossene Satzung auch dann noch Rechtskraft erlangt, wenn sie erst nach der Amtszeit dieses Rates genehmigt und verkündet wird[3].

Die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts wird dann relevant, wenn der Bebauungsplan den Rat noch nicht verlassen hat, der alte Rat jedoch bereits den - im Falle eines bereits abgeschlossenen Entwurfs mit dem Aufstellungsbeschluß identischen - Auslegungsbeschluß gefaßt hat, dessen Bekanntmachung gem. § 2 Abs. 6 BBauG mit dem Hinweis auf die Möglichkeit von Bedenken und Anregungen zu verbinden ist. Das Bundesverwaltungsgericht begründet die Notwendigkeit einer erneuten Offen-

---

1) Die Genehmigung ist vom Gemeindedirektor einzuholen, § 2 Abs. 1 BekanntmVO NW. Der Bürgermeister nimmt mit der Bekanntmachung lediglich eine "technische" Funktion wahr; vgl. ZUHORN-HOPPE, a.a.O. S. 188.

2) Vgl. VON MANGOLDT-KLEIN, Anm. III 5 b 3 zu Art. 39 GG; MAUNZ, in Maunz-Dürig-Herzog Art. 39 Rdn. 19

3) Vgl. OTTO, BauR 1973 S. 212 ff. (216)

legung mit dem durch die Neuordnung veränderten Personenkreis, an den sich dieser Hinweis richte: Wenn eine Gemeinde nach § 2 Abs. 6 BBauG verfahre, richte sich die Bekanntmachung und die damit verbundene Aufforderung zur Anbringung von Bedenken und Anregungen an alle Gemeindeangehörigen. Diese "Breite" des Anhörungsverfahrens müsse für einen entsprechend erweiterten Personenkreis dann gelten, wenn nachträglich ein Planungsverband gegründet sei[1].

OTTO macht demgegenüber geltend, daß der Hinweis auf die Möglichkeit, Bedenken und Anregungen vorzubringen, von vornherein nicht auf einen bestimmten Personenkreis beschränkt sei. Die Bekanntmachung wende sich vielmehr an jedermann, der von der Planung betroffen werde, unabhängig davon, ob er gerade im Planbereich oder überhaupt innerhalb der kommunalen Grenzen des Planungsträgers wohne oder dort arbeite, so daß die vom Bundesverwaltungsgericht geforderte Breite des Anhörungsverfahrens generell gegeben sei. Für Bedenken und Anregungen könne es nur darauf ankommen, ob sie von der Sache geboten seien, nicht aber, wer die Planung betreibe[2].

Zuzustimmen ist diesem Einwand insofern, als die Bekanntmachung ihrer Natur nach eine Verlautbarung an die Allgemeinheit darstellt. Als solcher kann ihr weder begrifflich noch inhaltlich eine irgendwie geartete personelle oder räumliche Beschränkung des Adressatenkreises beigelegt werden. Vorbehaltlich einer ausdrücklichen Bestimmung des Geltungsbereichs[3]

---

1) BVwG DöV 1972 S. 823 f. (824)
2) OTTO, BauR 1973 S. 212 ff. (217)
3) Dazu unten S. 99 ff.

kann eine Beschränkung auf einen bestimmten Personenkreis sich erst aus dem in der Bekanntmachung geregelten Tatbestand ergeben. Aber auch hier resultiert die Beschränkung nicht aus dem Gesichtspunkt des Adressatenkreises, sondern allein daraus, wer von dem Regelungsinhalt tatbestandsmäßig betroffen ist, ohne daß dieser Kreis sich jedoch bereits aus der Regelung selbst entnehmen ließe. Da die Aufforderung zu Bedenken und Anregungen sich auch an Interessenten außerhalb des Gemeindegebietes richtet, wird die Breite des Anhörungsverfahrens, d.h. des angesprochenen Personenkreises, durch eine Gebietsänderung nicht berührt. Der vom Bundesverwaltungsgericht gezogene Vergleich zu der Situation, daß der Planungsträger nur einen Teil der Gemeindeangehörigen auf die Gelegenheit zu Bedenken und Anregungen hinweist[1], ist demgegenüber nicht stichhaltig: Da es sich hierbei nicht mehr um eine Bekanntmachung handelt, die Verlautbarung in diesem Fall vielmehr durch Bekanntgabe an Einzelpersonen erfolgt, mangelt es an der für eine Vergleichbarkeit erforderlichen Übereinstimmung der Verlautbarungsform.

Gegenüber den von OTTO angeführten Überlegungen darf jedoch nicht übersehen werden, daß mit einer Gebietsänderung sich häufig auch das Beurteilungsspektrum des Planungsträgers verändert. Sowohl die durch eine Gebietsänderung vergrößerte oder verkleinerte Gemeinde wie auch eine neugebildete Gemeinde werden an die nach einer Gebietsänderung vorgebrachten Bedenken und Anregungen unter Umständen andere Beurteilungsmaßstäbe anlegen und sie anders bewerten, als dies vorher der Fall gewesen wäre. Die Möglichkeit, daß nach der

---

1) BVwG DöV 1972 S. 823 f. (824)

Gebietsänderung vorgebrachte Bedenken auf eine andere Resonanz stoßen, als wenn sie vorher eingereicht worden wären, kann schlechterdings nicht ausgeschlossen werden.

Das Bundesverwaltungsgericht spricht in diesem Fall von der veränderten Autorität, die hinter dem Plan stehe: Was in dem einen Fall doch "nur" eine Angelegenheit der planenden Gemeinde sei, stelle in dem anderen Fall eine Angelegenheit des Planungsverbandes dar. Was der Plan über die Konzeption und damit über weitere Pläne erkennen lassen möge, sei in dem einen Fall "nur" die Konzeption der Gemeinde, in dem anderen Fall dagegen die Konzeption des Planungsverbandes[1].

Diese hinter dem Plan stehende Autorität, die das Bundesverwaltungsgericht offenbar gleichsetzt mit der jeweiligen Planungskonzeption, ändert sich jedoch nicht erst mit der Bildung von Planungsverbänden oder neuen Gemeinden. Auch Eingemeindungen und Umgemeindungen können zu einer Konzeptionsänderung der von dem Gebietswechsel betroffenen Planungsträger führen, sofern sie sich nicht - im Falle der Umgemeindung - in unbedeutenden Arrondierungen oder Grenzberichtigungen erschöpfen. Die hierdurch entstehende andere "Gewichtigkeit" schlägt sich allerdings nicht - wie das Bundesverwaltungsgericht glaubt - in dem Umfang des interessierten Personenkreises nieder; dieser wird ausschließlich durch die Belegenheit des Planes bestimmt[2]. Die planerische Bedeutung der Gebiets-

---

1) BVwG DöV 1972 S. 823 f. (824)

2) Sinngemäß ebenso OTTO, BauR 1973 S. 212 ff. (215, 217); seine ablehnende Haltung gegenüber dem Kriterium der "Gewichtigkeit" beruht darauf, daß er diese nicht auf die Planungskonzeption, sondern auf die Person des Planungsträgers bezieht.

änderung zeigt sich vielmehr auf seiten des Planungsträgers selbst, der aufgrund der veränderten Situation ein anderes Blickfeld gewonnen haben kann. Diese Veränderung bezieht sich dabei nicht nur auf die von der Gebietsneuordnung unmittelbar betroffenen Gebiete, die ihre Gemeindezugehörigkeit verändert haben, sondern erfaßt das Gebiet des Planungsträgers in seiner Gesamtheit, so daß auch die für "altländische" Gebiete laufenden Bebauungsplanverfahren von der Grenzänderung betroffen werden. Eine andere Beurteilung müßte auf die jeweilige Gebietsänderungsmodalität abstellen, von der bereits oben festgestellt wurde, daß die Rechtsfolgen einer Gebietsänderung auf die Bauleitplanung nicht davon abhängig gemacht werden können, ob der Gesetzgeber die Vereinigung zweier Gemeinden durch Einverleibung herbeiführt oder er beide Gemeinden unter Bildung einer neuen Gemeinde zusammenschließt[1].

Das Anhörungsverfahren verfolgt den Zweck, den von einem zukünftigen Bebauungsplan Betroffenen bereits im Stadium der Planung die Möglichkeit einer Beteiligung zu geben, um auch ihre Interessen in die Plangestaltung hinreichend einbeziehen zu können. Seiner Funktion als sachdienlicher Entscheidungshilfe kann ein Anhörungsverfahren jedoch nur dann gerecht werden, wenn die Planungskonzeption zur Zeit des Anhörungsverfahrens dieselbe ist und die vorgebrachten Anregungen und Bedenken auf denselben "Boden" fallen, wie er zu dem Zeitpunkt gegeben ist, da der Bebauungsplan als Satzung beschlossen und damit über diese Bedenken letztgültig entschieden wird.

Das Verfahren nach § 2 Abs. 6 BBauG dient dem Interesse der Anhörungsberechtigten, so daß die Frage des

---

1) Vgl. oben S. 52

rechtlichen Gehörs daher nicht in das Ermessen des Planungsträgers gestellt werden kann. Da andererseits die Möglichkeit, daß die gegen einen Bebauungsplanentwurf vorgebrachten Bedenken und Anregungen aufgrund der veränderten Gesamtsituation nach einer Gebietsänderung anders beurteilt werden, regelmäßig nicht ausgeschlossen werden kann, ist es nur ein Gebot gerechter Entscheidungsfindung, nach einer Gebietsänderung das Offenlegungsverfahren zu wiederholen. Ob dieses Verfahren letztlich zu einer anderen Bewertung der vorgebrachten Anregungen und Bedenken führt, kann freilich ebensowenig im voraus entschieden werden wie die Frage, ob eine Gebietsänderung in jedem Einzelfall die Vorstellungen des jeweiligen Planungsträgers beeinflußt hat. Beides läßt sich nur dadurch ermitteln, daß die Bedenken und Anregungen dem Bebauungsplanentwurd erneut gegenübergestellt werden, daß heißt, das Auslegungsverfahren wiederholt wird[1].

---

1) Neben dem BVwG ebenso GUCHT, SKV 1973 S. 327

V. Kapitel: Die Wirkungen kommunaler Gebietsänderung auf den Geltungsbereich des Ortsrechts der betroffenen Gemeinden (ausgenommen: Ordnungsbehördliche Verordnungen)

Allgemeingesetzliche Regelungen über die Auswirkungen kommunaler Gebietsänderungen auf das in den beteiligten Gemeinden geltende Ortsrecht sind nicht ersichtlich[1]. Lediglich die Überleitung der ordnungsbehördlichen Verordnungen findet in § 39 OBG eine abschliessende Regelung[2].

A. Die Unterscheidung zwischen materiellem und formellem Rechtssatz

Innerhalb des hoheitlichen Handelns eines Verwaltungsträgers lassen sich nicht nur verschiedene Formen, sondern auch inhaltlich verschiedene Arten von Maßnahmen unterscheiden, je nachdem ob ein Verhalten auf einen konkreten Einzelfall bezogen ist und diesen regelt (Rechtsakt) oder ohne unmittelbaren Bezug zum Einzelfall eine abstrakte Norm aufgestellt wird (Rechtssatz). Rechtssätze in diesem Sinne sind in ihrer Geltung a priori nicht an ein bestimmtes Gebiet oder einen individuellen Adressaten gebunden[3]. Dies zeichnet sie aus von den Rechtsakten, die einen konkreten Einzelfall gestalten und daher in ihrem Geltungsumfang notwendig konstant und nur "punktuell" sind[4].

---

1) Vgl. aber oben S. 45 Anm. 4

2) Siehe oben S. 44 ff.

3) Vgl. dazu KELSEN, Staatslehre S. 137: "Da die zum Inhalt der Norm wesentlichen Momente des Raumes und der Zeit a priori unbegrenzt sind, gilt die Norm, sofern sie nicht selbst in ihrem Inhalt in räumlicher oder zeitlicher Hinsicht Beschränkungen setzt, überall und immer." Ferner GIACOMETTI, Allgemeine Lehren S. 194.

4) Vgl. auch WOLFF, VwR I § 24 II c 2 α

Die Begriffe Rechtssatz und Rechtsakt finden sich zwar auch als Abgrenzung der verschiedenen Formen hoheitlichen Handelns. In diesem Sinne bezeichnen sie jedoch lediglich die Art und Weise des Verfahrens, in dem der Willensakt zustandegekommen ist, ohne Rücksicht auf seinen materiellen Charakter[1]. Über die räumliche Geltungskraft lassen sich hieraus keine Aussagen ableiten. Wenn daher im folgenden von Rechtssätzen die Rede ist, bezieht sich dies jeweils auf den materiellen Charakter der Regelung[2].

B. Die Geltungsabhängigkeit eines Rechtssatzes von der Existenz eines Normträgers

Jeder Rechtssatz gründet seine Geltung letztlich auf die Existenz einer über dem einzelnen stehenden Organisation, die kraft ihrer (im weitesten Sinne) hoheitlichen, d.h. den einzelnen überragenden, Stellung die Geltung der Norm zumindest herbeiführt, wenn nicht sogar garantiert[3]. Erlischt diese Organisation, so verlieren

---

1) Die Unterscheidung nach der Form der Rechtshandlung ist entscheidend für die gegen sie rechtlich zulässigen formellen Rechtsbehelfe, WOLFF, VwR I § 24 II e 1, § 47 VII a 1.

2) Keine Rechtssätze in diesem Sinne sind daher beispielsweise die Bebauungspläne, obwohl sie in Form der Satzung ergehen; vgl. WOLFF, VwR I § 47 IX c 1. Anders hingegen die sog. "realen" Anordnungen wie die Festlegung von Schulbezirken durch Rechtsverordnung gem. § 9 Schulverwaltungsgesetz NW; hier dient die Sache nur als Bestimmungsmerkmal für die von der Regelung zu erfassenden Personen, ohne dabei selbst in ihrem rechtlichen Zustand verändert zu werden; vgl. WOLFF, VwR I § 46 VIII a.E.

3) Auch das Gewohnheitsrecht kann seine Geltung nicht anders als auf das Bestehen einer Rechtsgemeinschaft oder sonstigen Organisation gründen, mag diese sich auch in der Beachtung nur eines einzelnen Rechtssatzes erschöpfen. Dies gilt unabhängig davon, welcher Theorie zum Gewohnheitsrecht man sich anschließt; zu den Theorien vgl. ENNECCERUS-NIPPERDEY, BGB Allg. Teil 1. Halbbd. § 38

die von ihr getragenen Normen zwangsläufig ihre bisherige Geltung, da ein von der Existenz jeglicher Organisation unabhängiges und absolutes Recht keinen Bestand haben kann[1]. Da der Rechtssatz aufgrund seiner abstrakten Natur kein Rechtsverhältnis begründet, besteht lediglich die Möglichkeit, daß er auf einer neuen Geltungsgrundlage und damit als formal neuer Rechtssatz weiterbesteht[2].

C. Die Fähigkeit der Gemeinden zum Erlaß eigenen (nichtstaatlichen) Rechts. Normträger gemeindlicher Satzungen

Angesichts der allein dem Staat originär zukommenden Rechtsetzungsgewalt[3] bedarf es zunächst der Feststel-

---

1) Dies gilt nicht nur für das Verfassungs-, sondern auch für das einfache Gesetzesrecht. Eine Weitergeltung beruht entweder auf einer - ausdrücklichen oder gewohnheitsrechtlichen - Rezeption durch die neue Organisation (dies gilt insbes. bei der Veränderung von Staatsgrenzen für die in dem umgegliederten Gebiet bestehenden Verwaltungsrechtssätze, vgl. dazu FORSTHOFF, VwR I S. 151, 156) oder aber auf gewohnheitsrechtlicher Anerkennung durch die Rechtsunterworfenen (vgl. dazu oben S. 74 Anm. 3.

2) Vgl. auch SUREN, Erl. 7 zu § 15 GO (S. 253); HECKER, a.a.O. S. 35; ebenso MOSLER, Wirtschaftskonzessionen S. 22/23, der allerdings hervorhebt, daß in der Praxis diese Folgerung eines Fortfalls des bisherigen Rechts, abgesehen von der Verfassung und politischen Normen, nicht gezogen wird. Zu den unterschiedlichen Vorstellungen über die Kontinuität des Rechts bei Veränderungen der Staatsform vgl. die einleitenden Bemerkungen bei SCHEUNER, Funktionsnachfolge S. 9 f.

3) Eine von unterstaatlichen Institutionen ausgeübte Rechtsetzungsmacht kann stets nur eine von der staatlichen Herrschaftsgewalt abgeleitete sein, weswegen eine Rechtsetzungsmacht der Gemeinden nur aufgrund und im Rahmen staatlicher Ermächtigung möglich ist; vgl. BADURA, DöV 1963 S. 561 m.w.N.; ebenso JELLINEK, Staatslehre S. 366; HAMANN, Sat-

lung, daß die von den Gemeinden erlassenen Rechtssätze zumindest eigenes Recht der Gemeinde sein können, deren Normträger die Gemeinde ist und nicht der Staat. Allein die Tatsache, daß § 4 Abs. 1 GO den Gemeinden die Befugnis zuerkennt, ihre Angelegenheiten durch Satzung zu regeln, schließt noch nicht aus, daß die in Wahrnehmung dieser Befugnis erlassenen Rechtssätze staatliches Recht sind. Die Gemeinden wären damit zwar insoweit nicht notwendig Organe des Staates. Die Rechtserzeugungsmacht wäre ihnen jedoch lediglich zur Ausübung übertragen unter Wahrung und Beibehaltung der eigentlichen Rechtsetzungsgewalt des Staates.

Andererseits ist es - wie DAVID nachgewiesen hat[1] - nicht ausgeschlossen, daß trotz des derivativen Charakters der gemeindlichen Rechtsetzungsgewalt diese im Verhältnis zum Staat ein eigenes Recht der Gemeinde sein kann. "Denn der Gegensatz zum eigenen Recht ist nicht das abgeleitete, sondern das fremde Recht, wie den Gegensatz zum abgeleiteten Recht das originäre bzw. ursprüngliche Recht bildet"[2].

Will man sich nicht mit einer formalen Argumentation aus der Definition des Satzungsbegriffs[3] begnügen, die überdies im Bereich der gemeindlichen Verordnungen versagen muß, so findet die Autonomie der Gemeinden materiell ihren Niederschlag in der Garantie des Art. 28 Abs. 2 GG, der den Gemeinden das Recht gewährlei-

---

zungen S. 21; PETERS, Satzungsgewalt HdbDStR II S. 264; DAVID, a.a.O. S. 23 ff.; WOLFF, VwR I § 25 IX a 2.

1) DAVID, Satzungsgewalt S. 28; ferner FORSTHOFF, VwR I S. 479 Anm. 1

2) DAVID, Satzungsgewalt S. 28 unter Hinweis auf PETERS, Grenzen S. 31/32

3) Vgl. dazu WOLFF, VwR I § 25 IX a 1; BVfGE 10 S. 20 ff. (49)

stet, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln[1]: Indem das Grundgesetz unter Außerachtlassung der möglichen Gestaltungsmittel den Gewährleistungsbereich ausschließlich materiell-gegenständlich vom Gestaltungsobjekt her bestimmt und den umstrittenen Selbstverwaltungsbegriff in eben diesem Sinne verstanden wissen will[2], läßt es die Frage der zur Verfügung stehenden Gestaltungsmittel offen. Die rechtlichen Formen, in denen eine Regelung der örtlichen Angelegenheiten durch die Gemeinde in Betracht kommt, sind neben den verschiedenen Formen des Verwaltungshandelns die Satzung und die Verordnung als Instrumente abstrakter, genereller und auf Dauer gedachter Regelungen[3].

---

1) Ebenso GÖNNENWEIN, Gemeinderecht S. 144; KUNZE/SCHMID/REHM, Erl. I 1 zu § 4; KOTTENBERG-REHN, Erl. I 2 zu § 4 GO; WOLFF, VwR II § 86 VII b 1; PAGENKOPF, Kommunalrecht S. 80 Anm. 156; DEHMEL, a.a.O. S. 54 Anm. 110

Die Trennung von Autonomie und Selbstverwaltung betonen - neben FORSTHOFF, VwR I S. 480 (vgl. aber auch S. 531 f.) und DEHMEL, a.a.O. S. 54 - insbesondere SALZMANN-SCHUNCK, § 24 Erl. 2 GO: Das Recht auf Selbstverwaltung schließe nicht das Recht auf Rechtsetzung ein, da Verwaltung und Rechtsetzung verschiedene Begriffe seien. Die dort angeführte Lit. ist teilweise jedoch aus der Zeit vor Inkrafttreten des GG, kann also nicht die mit Art. 28 Abs. 2 GG eingetretene Veränderung gegenüber Art. 127 WRV berücksichtigen. Der Hinweis auf KÖTTGEN, Satzungsrecht DVBl. 1955 S. 445 ff. (449) geht insofern fehl, als dieser grundsätzlich nicht bestreitet, daß aus Art. 28 Abs. 2 GG ein gemeindliches Satzungsrecht herausgelesen werden kann, dies nur ablehnt "im Hinblick auf die auch sonst bekannten redaktionellen Mängel des Grundgesetzes"(!).

2) Vgl. dazu DAVID, Satzungsgewalt S. 35; ebenso wie hier BVwGE 6 S. 247 ff. (252)

3) BADURA, DöV 1963 S. 561 ff. (565); i.E. ebenso WOLFF, VwR II § 86 VII b 2

Ist den Gemeinden somit nicht verwehrt, ihre eigenen Angelegenheiten auch durch Rechtssätze zu regeln, so folgt aus der Zuweisung in die eigene Verantwortung, daß die Gemeinden die in Ausübung dieser Befugnis erlassenen Normen nicht als staatliches, sondern als eigenes Recht setzen. Die Zuweisung in die eigene Verantwortung bestimmt die Gemeinde selbst zum Rechtserzeugungssubjekt[1]. Für die den Bereich der örtlichen Selbstverwaltung betreffenden Rechtssätze (Satzungen) ist die Gemeinde daher selbst der zu ihrer Geltung unerläßliche Normträger[2].

D. Normträger der von den Gemeinden in Auftragsangelegenheiten und bei Pflichtaufgaben nach Weisung erlassenen Rechtssätze

Die Auftragsverwaltung ist gekennzeichnet durch die unumschränkte Weisungsunterworfenheit des mit der Durchführung der betreffenden Aufgabe beauftragten Verwaltungssubjektes[3]. Die Stellung der Gemeinde zum Staat wird dabei häufig durch Bezeichnungen wie nachgeordnete Behörde des Staates[4], Quasi-Staats-

---

1) Der Unterschied zwischen Autonomie und Selbstverwaltung i.S.d. Art. 28 Abs. 2 GG ist daher nicht in dem Begriffspaar Legislative - Exekutive zu suchen, sondern in der materiellen Kompetenz, zu der die Satzungsgewalt als eines der möglichen Gestaltungsmittel hinzutritt.

2) Im Ergebnis ist die Satzungsautonomie der Gemeinden auch allgemein anerkannt; vgl. FORSTHOFF, VwR I S. 531; WOLFF, VwR II § 86 VII b; KOTTENBERG-REHN, § 4 Erl. I. Die fehlende gemeindliche Rechtsprechungsgewalt steht diesem Ergebnis nicht entgegen, solange eine Satzung vom Staat und damit von der staatlichen Rechtsprechung anerkannt wird. Umfassend zur Garantie der gemeindlichen Satzungsautonomie aus Art. 28 Abs. 2 GG: LOHR, a.a.O. S. 138 ff. (152 ff.).

3) Zum Begriff vgl. WOLFF, VwR I § 4 II

4) BECKER, Selbstverwaltung, HkWP I S. 113 ff. (135):

behörde[1], unterste Stufe der Staatsverwaltung[2] oder auch (mittelbares) Staatsorgan[3] charakterisiert. Derartige Umschreibungen sollen vornehmlich die strikte Weisungsgebundenheit deutlich machen[4]; sie lassen jedoch nicht immer erkennen, ob nur die der Gemeinde als solcher oder auch die unmittelbar ihren Organen übertragenen Aufgaben zu den Auftragsangelegenheiten gerechnet werden[5] oder gar die Gemeinden selbst als Staatsorgane anzusehen sind[6].

"wie nachgeordnete Behörden des Staates"; KANTEL, a.a.O. S. 39: "gelten ... als nachgeordnete Staatsbehörden". GÖRG, Bundesauftragsangelegenheiten, DöV 1961 S. 41 ff. (43).

1) JESCH, Rechtsstellung, DöV 1960 S. 739 ff. (740)

2) GÖNNENWEIN, Gemeinderecht S. 102; WOLFF, VwR II § 86 X a: "Auftragsverwaltung ist dekonzentrierte Staatsverwaltung".

3) PETERS, Grenzen S. 190, 214

4) Vgl. etwa HELMREICH-WIDTMANN, Erl. 1 zu Art. 8 bayGO: Der Ausdruck "namens des Staates" sei irreführend; i.E. ebenso BADURA, DöV 1963 S. 561 ff. (563, Anm. 27); a.A. VOGEL, in Kääb-Rösch, Rdn. 6 zu Art. 48 bayLStVG

5) PETERS, Grenzen S. 190 f., glaubt, hier keinen Unterschied sehen zu müssen, da auch in letzterem Falle die Gemeinde regelmäßig die Kosten zu tragen habe. Seine zunächst bestehenden Zweifel, ob man zu den Auftragsangelegenheiten nur diejenigen Aufgaben rechnen soll, die den Gemeinden als solchen übertragen sind, oder auch die Übertragung unmittelbar auf Kommunalbeamte, räumt er damit beiseite, daß auch im letzten Falle die Bestimmung des ausführenden Organs lediglich bedeute, "daß der Gesetzgeber eine Ausnahme von der sich aus den Gemeindeverfassungsgesetzen ergebenden Zuständigkeitsverteilung" gemacht habe. Vgl. ferner FEY, SKV 1963 S. 32 ff.

6) Vgl. etwa FORSTHOFF, VwR I S. 479: "In Ansehung des übertragenen Wirkungskreises wird der sonst selbständige Verwaltungsträger zur Staatsinstanz."

Den Auftragsangelegenheiten insofern verwandt, als auch bei ihnen ein staatliches Weisungsrecht besteht, sind die in einigen Bundesländern eingeführten Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung[1]. Indem Art. 78 Abs. 4 Satz 2 LV das Weisungsrecht unter Gesetzesvorbehalt stellt, eröffnet er mit den Pflichtaufgaben nach Weisung einerseits den Weg der selbstbestimmenden Erledigung durch die Gemeinden, versperrt andererseits aber nicht die Möglichkeit auch unbeschränkter staatlicher Weisung[2], weswegen die rechtliche Einordnung dieser Aufgaben nach wie vor umstritten ist[3].

---

1) Vgl. § 3 Abs. 2 GO. Ebenso § 4 HGO; § 2 Abs. 3 bwGO. Für Schl-H hält das BVwG (E 19 S. 121) an der alten Zweiteilung in Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten fest; offenbar folgert es die Gleichstellung der Weisungsaufgaben nach § 3 schl-hGO mit den Auftragsangelegenheiten aus § 130 Abs. 3 Satz 1 schl-hGO, wonach die Weisungen der Fachaufsichtsbehörde nicht anfechtbar sind (vgl. DEHMEL, a.a.O. S. 90). Die Doppelstellung der Gemeinden als kommunale und gleichzeitig staatliche Verwaltungsträger haben beibehalten Nds mit der Einrichtung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises in § 5 Abs. 1 NGO; ferner § 2 Abs. 2 rh-pfGO; § 6 Abs. 1 saGO und Art. 8 bayGO. Näheres bei KOTTENBERG-REHN, Erl. I 4 bis 6 zu § 2 GO; Erl. III/IV zu § 3 GO und Erl. II zu § 116 GO.

2) Ebenso JESCH, Rechtsstellung, DöV 1960 S. 739 ff. (741 f.) und KOTTENBERG-REHN, Erl. I 3 zu § 116 GO, anders jedoch in Erl. III 1 zu § 3 GO. So unterliegen nach § 51 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 48 Abs. 4 bwPolG die kommunalen Polizeibehörden dem uneingeschränkten Weisungsrecht der staatlichen Aufsichtsbehörden; vgl. dazu REIFF/WÖHRLE, Erl. I zu § 51 bwPolG. Nach WOLFF, VwR II § 86 X b 1, ist die Begrenztheit der Weisungsbefugnisse zwar für die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung charakteristisch. Die Möglichkeit eines gesetzlich nicht beschränkten Weisungsrechts wird damit von WOLFF jedoch nicht ausgeschlossen; für diesen Fall seien die Pflichtaufgaben nach Weisung vielmehr mit den Auftragsangelegenheiten identisch (vgl. WOLFF,ebda).

3) Vgl. dazu die Darstellung bei ZUHORN-HOPPE, a.a.O. S. 81 ff.; ferner DEHMEL, a.a.O. S. 103 ff.; KLÜBER,

I. Die organschaftliche Wahrnehmung staatlicher Aufgaben

Organschaftliche Wahrnehmung staatlicher Aufgaben ist grundsätzlich in zwei Formen möglich:

1. Die Gemeinde als Organ des Staates

Da "ein und dasselbe organisationsrechtliche Gebilde in einer Beziehung Körperschaft, in anderer Beziehung bloßes Organ einer anderen Körperschaft sein kann"[1], ist es nicht ausgeschlossen, daß die Gemeinde gleichzeitig auch Staatsorgan ist und in dieser Eigenschaft staatliche Aufgaben wahrnimmt, sei es daß das durchführende Gemeindeorgan sich aus der allgemeinen Zuständigkeitsverteilung ergibt oder aber der Staat das ausführende Kommunalorgan im Einzelfall gesondert bestimmt. Bei der Inanspruchnahme zur Durchführung staatlicher Aufgaben werden die Gemeinden jedoch regelmäßig in dem Sinne angesprochen, in dem sie in den Gemeindeordnungen definiert sind, nämlich als Gebietskörperschaften. Der Fall organschaftlicher Wahrnehmung von Staatsaufgaben durch die Gemeinden selbst tritt dann nicht auf.

2. Die Gemeindeorgane als gleichzeitige Staatsorgane (Institutionsleihe)

Daneben stehen die Fälle der sogenannten Institutions- oder Organleihe[2], in denen das übertragende Gesetz die Zuständigkeit eines bestimmten Gemeindeorgans un-

---

Gemeinderecht S. 35; GÖRG, Bundesauftragsangelegenheiten, DöV 1961 S. 41 ff. (45); KOTTENBERG-REHN, Erl. IV zu § 3 GO; in der Sache zurückhaltend GÖNNENWEIN, Gemeinderecht S. 108. Zum Ganzen WOLFF, VwR I § 4 I c 2

1) KLEIN, Gemeinschaftsaufgaben S. 125 ff. (127)

2) Zum Begriff vgl. ZUHORN-HOPPE, a.a.O. S. 79; WOLFF, VwR II § 75 I a 1 β

mittelbar begründet und es unmittelbar dem Staat gegenüber für die Durchführung der Aufgabe verantwortlich macht. So können nach § 47 Abs. 2 KrO den Hauptverwaltungsbeamten von Ämtern und kreisangehörigen Gemeinden Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde zugewiesen werden[1]. Nach § 9 Abs. 4 OBG führt der Hauptgemeindebeamte ordnungsbehördliche Weisungen als staatliche Verwaltungsbehörde durch, sofern die Aufsichtsbehörde dies in der Weisung festlegt. Ebenso ist der Gemeindedirektor nach verbreiteter Auffassung staatliche Verwaltungsbehörde, wenn er nach § 47 Abs. 3 GO die ihm aufgrund gesetzlicher Vorschrift übertragenen Aufgaben erledigt[2].

---

1) Nach allgemeiner Auffassung wird der Gemeindedirektor hier als Staatsorgan tätig; vgl. SALZWEDEL, Kommunalrecht S. 217 ff. (232); WOLFF, VwR I § 4 I c 2γ; ders. VwR II § 75 I a 1β . Zu dem vergleichbaren Wortlaut des § 14 Abs. 2 bwLVwG vertritt GOES, BaWüVBl. 1958 S. 129 Anm. 1, die Auffassung, daß der Bürgermeister hier zwar untere Verwaltungsbehörde, nicht jedoch Staatsbehörde sei.

2) Vgl. SALZWEDEL, Kommunalrecht S. 233; KOTTENBERG-REHN, S. 47 GO Erl. V 1; KÖRNER, § 47 GO Erl. 6; JESCH, DöV 1960 S. 739 ff. (741 Anm. 21); DEHMEL, a.a.O. S. 58; WOLFF, VwR II § 75 I a 1β . Mit der Neufassung durch Änderungsgesetz vom 16. Juli 1969 (GV NW S. 514 ff., 516) ist jedoch nicht nur der Anwendungsbereich dieser Vorschrift erweitert worden, sondern auch der Passus über die dienstordnungsrechtliche Verantwortlichkeit gegenüber dem Innenminister entfallen. § 47 Abs. 3 GO entspricht damit dem Wortlaut des § 37 Buchst. f KrO; vgl. dazu WAGENER, Gemeindeverbandsrecht, Rdn. 1 wie aber auch 23 zu § 37 LdKrO. Nach SCHLEMPP (Erl. I zu § 4 HGO) handelt es sich auch bei Zuweisung an ein Gemeindeorgan nach der gesetzlichen Praxis in aller Regel nicht um eine Organleihe, sondern um Weisungsaufgaben mit der Besonderheit, daß die zuständigen Organe spezialgesetzlich bestimmt sind.

3. Normträger der von der geliehenen Institution erlassenen Rechtssätze

Sämtlichen Formen organschaftlichen Handelns ist gemeinsam, daß die Gemeinde bzw. der betreffende Gemeindebeamte nicht als Körperschaft bzw. Gemeindeorgan fremde Geschäfte besorgen, sondern staatliche Verwaltungsbehörde sind und insoweit wieder eigene, nämlich staatliche Angelegenheiten wahrnehmen. Als Organe des Staates sind die Gemeinden bzw. deren Organe selbst Staat[1]. Die in dieser Eigenschaft von ihnen erlassenen Rechtssätze sind damit staatliches Recht[2].

II. Die Fremdverwaltung staatlicher Auftragsangelegenheiten

Neben den Fällen staatlicher Institutionsleihe steht der Bereich der eigentlichen Auftragsverwaltung, bei

---

1) WOLFF, VwR I § 4 I c 2 γ; ders., VwR II § 77 IV c; ebenso nwVfGH OVGE 9 S. 74 ff.; mißverständlich dagegen OVG Lüneburg OVGE 26 S. 449 ff. (452): Die Behördenleihe sei durch die Übertragung sog. irregulärer Zuständigkeiten auf eine an sich unzuständige Behörde gekennzeichnet.

Bei den mittels Institutionsleihe zu erfüllenden Aufgaben handelt es sich daher nicht eigentlich um Auftragsangelegenheiten, die von den Gemeindeorganen wie von unmittelbaren Staatsorganen wahrgenommen werden (vgl. ZUHORN-HOPPE, a.a.O. S. 79; DAVID, a.a.O. S. 18). Obwohl Organleihe und Auftragsverwaltung in der unbeschränkten Weisungsbefugnis übereinstimmen, handelt es sich um zwei einander widersprechende Verwaltungsinstitute, weswegen auch die formale Natur der Anweisung jeweils eine andere ist: Bei der Organleihe verbleibt sie innerhalb der Organisationsganzheit, bei der Auftragsverwaltung richtet sie sich an einen außerhalb der eigenen Organisation stehenden Dritten. Letzteres kann Bedeutung haben für die verwaltungsgerichtliche Zulässigkeit einer Klage gegen Aufsichtsmaßnahmen; vgl. hierzu JESCH, DöV 1960 S. 739 ff. (742). Eine differenzierte Aufgliederung gibt WAGENER, Gemeindeverbandsrecht, Rdn. 3 zu § 53 LdKrO.

2) Ebenso DEHMEL, a.a.O. S. 56 ff.

dem die Gemeinde bzw. ihre Organe nicht als staatliche Verwaltungsbehörde tätig werden, sondern als kommunale Körperschaft[1]. Ebenso wie bei der organschaftlichen Wahrnehmung staatlicher Aufgaben besteht auch hier die Möglichkeit, unter Umständen abweichend von der allgemeinen Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Gemeinde das durchführende Kommunalorgan spezialgesetzlich zu bestimmen[2]. Nicht möglich ist allerdings die der Institutionsleihe entsprechende unmittelbare Zuweisung einer Aufgabe an ein Gemeindeorgan unter Umgehung der Gemeinde. Da der betreffende Gemeindebeamte nicht in Person, sondern als Gemeindeorgan tätig wird, nimmt er nur die Rechte und Pflichten seiner Körperschaft wahr[3]. Zuweisungsadressat der eigentlichen Auftragsangelegenheiten kann daher nur die Gemeinde selbst, d.h. als Körperschaft sein.

---

1) Vgl. etwa WOLFF, VwR II § 77 IV c; JELLINEK, VwR S. 531

2) Prägnantes Beispiel ist die Regelung in § 16 Abs. 2 LOG, zu der SALZWEDEL, Kommunalrecht S. 233, allerdings die Ansicht vertritt, wegen der ausdrücklich bestätigten Haftung des Staates werde der Gemeindedirektor hier als Staatsorgan tätig. Diese Auffassung widerspricht jedoch dem Wortlaut des § 16 Abs. 2 Satz 1 LOG, wonach die dort genannten Aufgaben dem Hauptverwaltungsbeamten nur für den Fall obliegen, daß sie von den Gemeinden oder Kreisen durchzuführen sind. Mit der Wahrnehmung beauftragt ist somit nicht der Hauptverwaltungsbeamte, sondern die Körperschaft, als deren Organ dem Hauptverwaltungsbeamten die Durchführung obliegt. Wie hier: RIETDORF, Landesverwaltung, DöV 1962 S. 593 ff. (605 Anm. 48); FLECK, in Geller/Kleinrahm/Fleck, Art. 78 Erl. 12 Anm. 142 (S. 546); DEHMEL, a.a.O. S. 58 Anm. 134. Die Haftungsübernahme ist kein zwingendes Indiz für die Institutionsleihe; sie kann vielmehr ebenso als Abweichung von der Anstellungstheorie (vgl. dazu BENDER, Staatshaftungsrecht, Rdn. 314 ff.) verstanden werden.

3) Vgl. hierzu WOLFF, VwR II § 74 I f 1 β

1. Satzungen in Auftragsangelegenheiten

Für die rechtliche Einordnung eines Rechtssatzes ist der Name zwar grundsätzlich unerheblich, so daß die bloße Bezeichnung als Satzung einer Rechtsverordnung nicht schon die Eigenschaft einer Satzung zu verleihen vermag, wenn die betreffende Rechtsnorm nicht von der Organisation selbst erlassen, sondern von fremder Hand oktroyiert worden ist[1]. Diese auf die Person des Normgebers ausgerichtete Beschränkung des Satzungsbegriffs steht jedoch außer Zusammenhang mit der Möglichkeit des Staates, durch entsprechende Ermächtigung die gemeindliche Satzungsgewalt über den bisherigen Wirkungsbereich hinaus auf staatliche Angelegenheiten zu erweitern, ohne daß die aufgrund solcher Ermächtigung von den Gemeinden erlassenen Rechtssätze deswegen als staatliches Recht eingestuft werden müßten. Als ein den unterstaatlichen Selbstverwaltungskörperschaften eigenes Gestaltungsmittel autonomer Rechtsetzung kann der Staat die Satzungsgewalt begrifflich überhaupt nicht ausüben, er kann lediglich über sie verfügen. Soweit daher die einschlägigen Bestimmungen[2] als Mittel abstrakter Regelung den Erlaß von Satzungen durch die Gemeinden vorsehen, kann kein Zweifel bestehen, daß es sich hierbei um die Ermächtigung zum Erlaß kommunalen Ortsrechts handelt[3].

---

1) Vgl. BVfGE 10 S. 20 ff. (49 ff.); ferner WILKE, Rechtsverordnungen, AöR 98 (1973) S. 196 ff. (207 f.) und HAMANN, Satzungen S. 28 und 52

2) Satzungen in Auftragsangelegenheiten sehen vor: § 24 Abs. 1 Satz 2 rh-pfGO, § 11 Abs. 1 Satz 2 saGO, § 6 Abs. 1 Satz 2 NGO und Art 23 Satz 2 bayGO; vgl. ferner §§ 119 a, 142 GewO; §§ 466, 834 RVO.

3) Vgl. hierzu JELLINEK, Verwaltungsrecht S. 126, 131; FLEINER, Institutionen S. 80; ferner BVfGE

2. Rechtsverordnungen in Auftragsangelegenheiten

a) Die Rechtsverordnung als Rechtssatz stets staatlicher Herkunft? Die Gemeinde als Staatsorgan?

Rechtsverordnungen sollen nach verbreiteter Ansicht stets staatliches Recht sein[1]. Den vom Staat übertragenen Auftragsangelegenheiten entspreche das Gestaltungsmittel staatlicher Rechtsverordnung, während die Regelung der eigenen Angelegenheiten durch Satzung erfolge[2]. Ihren Ursprung hat diese Auffassung vornehmlich aus der Zeit, da innerhalb des kommunalen Aufgabenbereichs dem der Gemeinde eigenen Wirkungskreis ein vom Staat übertragener Aufgabenbereich gegenüberstand und dementsprechend der Bürgermeister eine doppelte Organstellung einmal als Hauptverwaltungsbeamter der Gemeinde und - in dieser Eigenschaft[3] - gleichzeitig als untere staatliche Verwaltungsbehörde innehatte. Verordnungsermächtigungen richteten sich nicht an die Gemeinde, sondern - in Gestalt der Institutionsleihe - nur an ein bestimmtes Gemeindeorgan[4]. Nach der derzeitigen Rechtslage mag zwar der Aufgabendualismus

---

12 S. 319 ff. (325); BVwGE 18 S. 324 ff. (326) und WOLFF, VwR II § 86 VII b 2 a.E.

1) So GÖNNENWEIN, Gemeinderecht S. 148; ZUHORN-HOPPE, a.a.O. S. 100; DAVID, Satzungsgewalt S. 18; DREWS-WACKE, a.a.O. S. 380, 416; JELLINEK, VwR S. 126, 131; wohl auch WOLFF, VwR I § 25 VII a 1, der auf das Zuordnungssubjekt der zugrundeliegenden Aufgabe abstellt, die bei Rechtsverordnungen stets staatlich sei.

2) Auf diese Verknüpfung stellen ab DREWS-WACKE, a.a.O. S. 416; Vgl. ferner ALTHAUS, a.a.O. S. 21

3) Dies unterscheidet die Institutionsleihe von der Organgemeinschaft; vgl. dazu WOLFF, VwR II § 77 IV b, c

4) So gem. §§ 28, 3 Abs. 3 prPVG, da jede Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben nach § 1 dieses Gesetzes Ausübung staatlicher Hoheitsgewalt war; vgl. ferner DREWS-WACKE, a.a.O. S. 413 ff.

der Form nach[1] beibehalten sein[2]. Soweit die Gemeindeordnungen dem Weinheimer Entwurf[3] gefolgt sind, haben sie die dementsprechende organisatorische Aufteilung jedoch im Grundatz nicht übernommen. Von Ausnahmefällen[4] abgesehen ist die Gemeindeverwaltung in Nordrhein-Westfalen heute eine einheitliche. Ermächtigungsadressat zum Erlaß von Rechtsverordnungen im kommunalen Bereich ist daher regelmäßig die Gemeinde selbst und nicht mehr ein bestimmtes Gemeindeorgan. Die Auffassung, daß Rechtsverordnungen stets von einer staatlichen Stelle ausgehen[5], würde mithin dazu führen, daß die Gemeinde insoweit selbst als Staatsorgan anzusehen wäre, sei es weil sie Rechtsverordnungen erläßt, sei es weil sie weil sie damit staatliche Aufgaben wahrnimmt. Sämtliche Gemeindeordnungen definieren die Gemeinde jedoch ausschließlich als Gebietskörperschaft[6]. Die Ermächtigung der Gemeinden etwa zum Erlaß bestimmter ordnungsbehördlicher Verordnungen nach § 29 OBG ist daher nicht an ein staatliches Organ gerichtet, sondern an die Gemeinde als kommunale

---

1) Zu der Frage des sachlichen Unterschiedes zwischen eigenem und übertragenem Wirkungskreis vgl. JESCH, Rechtsstellung, DöV 1960 S. 739 ff.

2) Zu dem an diesem Punkt bestehenden Streit über den Rechtscharakter der Pflichtaufgaben nach Weisung s. o. S. 80 Anm. 3

3) "Weinheimer Entwurf einer Gemeindeordnung" vom Juli 1948; näheres zu seinem Inhalt bei GÖNNENWEIN, Gemeinderecht S. 104 f. und PAGENKOPF, Kommunalrecht S. 152 f.

4) Vgl. dazu oben S. 81 f.

5) So ausdrücklich JELLINEK, VwR S. 126; ihm folgend DREWS-WACKE, a.a.O. S. 416

6) Vgl. § 2 GO; § 2 Satz 1 HGO; § 1 Satz 2 rh-pfGO; § 1 Satz 2 saGO; § 2 Abs. 1 NGO; § 2 Abs. 3 schl-hGO und Art. 6 Abs. 1 bayGO

Körperschaft. Es handelt sich in diesen Fällen um eine Verleihung von Rechtsetzungsmacht an die Gemeinde, die in Ausübung dieser Ermächtigung selbst zum Rechtserzeugungssubjekt wird, mag der Regelungsgegenstand auch eine staatliche Aufgabe betreffen, die von der Gemeinde nur "wahrgenommen" wird[1].

---

1) So WOLFF, VwR I § 4 I c 2 α, der aus dem Wortlaut des § 3 Abs. 1 OBG (nur Wahrnehmung der Ordnungsaufgaben durch die Gemeinden und Gemeindeverbände) folgert, daß auch in Nordrhein-Westfalen die Ordnungsangelegenheiten staatliche Angelegenheiten geblieben sind. Kritisch dazu SCHEERBARTH, DVBl. 1958 S. 83 ff. (84).

b) Die Verordnungsermächtigung als Übertragung staatlicher Rechtsetzungsgewalt?

Das weitere für die staatliche Natur der Rechtsverordnung vorgebrachte Argument ist die Staatlichkeit der Ermächtigungsnorm: Entscheidend sei, wessen Rechtsetzungsgewalt mit dem Erlaß einer Rechtsverordnung ausgeübt werde. Während die Satzungsgewalt auf eigenem Recht der Gemeinden beruhe, werde mit der Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen staatliche Rechtsetzungsgewalt delegiert[1]. Demnach soll es einen Unterschied machen, ob die Gemeinden im Bereich staatlicher Aufgaben zum Erlaß von Satzungen ermächtigt werden und damit ihre eigene Rechtsetzungsgewalt erweitert wird oder aber ob die Ermächtigung auf den Erlaß von Rechtsverordnungen lautet, mit der ihnen die Befugnis zum Erlaß staatlichen Rechts zuerkannt werde. Der Inhalt der Ermächtigung wäre jeweils ein anderer je nach der Bezeichnung des Ermächtigungsgegenstandes.

Bei der Übertragung staatlicher Rechtsetzungsgewalt bleibt jedoch zu unterscheiden zwischen der Delegation, mit der die Rechtsetzungsgewalt des Delegatars - im wörtlichen Sinne - "übertragen" wird, und der Delegation zur Ausübung, dem sog. Mandat, bei dem der Mandant sich nicht der Rechtssezungsgewalt selbst begibt, vielmehr der Mandatar lediglich das Recht erhält, fremde Rechtsetzungsgewalt auszuüben, ohne daß die bisherige Kompetenzverteilung dadurch verändert wird[2].

---

1) Vgl. DREWS-WACKE, S. 416; WOLFF, VwR I § 25 IX a 2; SCHNEIDER, Satzung S. 522; hessStGH DöV 1957 S. 189; ferner die Ausführungen in BVfGE 18 S. 407 ff. (412)

2) Diese Unterscheidung geht zurück auf TRIEPEL, Delegation und Mandat S. 22 ff.

aa) Die Verordnungsermächtigung als Delegation staatlicher Rechtsetzungsgewalt? Das Verhältnis von Delegation und Auftragsangelegenheit

Bei der (devolvierenden) echten wie auch der konservierenden[1] Delegation erhält der Delegatar ein "Stück" staatlicher Rechtsetzungsgewalt zugewiesen. Nimmt die Gemeinde diese als eigene wahr, so daß sie aus der staatlichen Zuständigkeitssphäre ausgeschieden und der Gemeinde zur Ausübung im eigenen Namen zugewiesen ist, erläßt die Gemeinde autonomes Ortsrecht; ihre Satzungsgewalt ist um diesen Bereich erweitert[2]. Wird der Gemeinde die Verordnungsmacht dagegen als staatliche übertragen, so wächst ihr entsprechend nicht eigene, sondern staatliche Rechtsetzungsgewalt zu. Da Hoheitssubjekte in öffentlichrechtlicher Beziehung stets nur insoweit rechtsfähig sind, als sie Rechtssubjektivität besitzen, d.h. Zuordnungssubjekt von Rechtssätzen sind[3], und eine "ursprüngliche" Fähigkeit der Gemeinden zum Erlaß staatlichen Rechts nicht besteht[4], wird die Gemeinde bei dieser Form der Über-

---

1) Zum Unterschied vgl. TRIEPEL, a.a.O. S. 23 ff., 36 f.; ferner WOLFF, VwR II § 72 IV b 2 und 5; PAGENKOPF, Kommunalrecht S. 100 ff.; BARBEY, a.a.O. S. 85 ff.; KLEIN, Verordnungsermächtigungen S. 46

2) Vgl. TRIEPEL, a.a.O. S. 23, insbes. 25: "Als delegierte Gemeindekompetenzen können nur solche bezeichnet werden, die der Staat aus seiner Zuständigkeitssphäre ausgeschieden und der Gemeinde zur Ausübung in deren eigenen Namen zugewiesen hat. Dahin wird die Autonomie insoweit gehören, als der Staat ... den Gemeinden ... die Selbstgesetzgebung verliehen hat."

3) Vgl. WOLFF, VwR I § 32 III a, b 2; BACHOF, AöR 83 (1958) S. 208 ff. (259 ff.); MENGER, System S. 38 f.

4) Die im Staatsrecht bestehende Streitfrage nach der Bedeutung bundesgesetzlicher Ermächtigungen an Landesorgane zum Erlaß von Rechtsverordnungen kann daher auf kommunaler Ebene insoweit nicht auftreten, als die Gemeinden im Gegensatz zu den Ländern keine

tragung, der Delegation staatlicher Rechtsetzungsgewalt, zwangsläufig selbst Staat, d.h. sie handelt insoweit als Staatsorgan[1]. Da die Auftragsangelegenheiten jedoch dadurch gekennzeichnet sind, daß sie von der Gemeinde als Körperschaft und nicht als staatlichem Organ wahrgenommen werden und in den die Verordnungsermächtigung aussprechenden Rechtssätzen die Gemeinden regelmäßig auch als Körperschaft ermächtigt werden, schließt die Ermächtigung der Gemeinden, Recht in Gestalt von Rechtsverordnungen zu erlassen, die Annahme einer Delegation staatlicher Rechtsetzungsgewalt aus.

bb) Die Verordnungsermächtigung als Mandat zur Ausübung staatlicher Rechtsetzungsgewalt? Das Verhältnis von Mandat und Zuständigkeit der Gemeinden zur Wahrnehmung von Auftragsangelegenheiten

Anders verhält es sich bei der Übertragung staatlicher Rechtsetzungsgewalt zur bloßen Ausübung: Übertragungsgegenstand ist hier nicht die staatliche Rechtsetzungsgewalt als solche. Der Gemeinde wird vielmehr ein eigenes Recht verliehen, nämlich die Vollmacht zur Ausübung staatlicher Verordnungsmacht, ohne das letztere jedoch selbst auf die Gemeinde übergeht. Der Unterschied zur Delegation liegt darin, daß bei der Verleihung ein ei-

---

originäre Rechtsetzungsgewalt besitzen; vgl. dazu einerseits BVfGE 18 S. 407 ff.; HOLTKOTTEN, BK Erl. II A 2 d Abs. 2 zu Art. 129 GG. A.A. KLEIN, Verordnungsermächtigungen S. 7 ff. (32 ff.); MENGER/ERICHSEN, VwArch. 57 (1966) S. 64 ff.; WILKE, in: von Mangoldt-Klein, Anm. V 4 c zu Art. 80 GG.

1) I.E. ebenso JELLINEK, Staatslehre S. 646, wonach im delegierten Wirkungskreis die Gemeinde Staatsorgan ist. Da TRIEPEL den Delegationsgegenstand neutral sah, ohne zwischen der Verleihung eigener und der Übertragung fremder Rechtsetzungsgewalt zu unterscheiden, brauchte er diese Konsequenz nicht zu ziehen.

genes Recht der Gemeinde neu entsteht, das diese ohne Abweichung von ihrer körperschaftlichen Natur in sich aufnimmt. In Ausübung staatlicher Rechtsetzungsmacht bleiben die Gemeinden sie selbst[1]. Hinsichtlich ihrer rechtlichen Konstruktion steht die Verleihung zur Ausübung der Satzungsermächtigung näher als der Delegation; der Unterschied zur Satzungsermächtigung liegt allein im Gegenstand der Verleihung.

Da mit der lediglich mandatsweisen Übertragung der Mandant seine eigene Kompetenz behält und diese auch nicht konservierend, d.h. unter Widerruf überträgt[2], kann er jederzeit und ohne weiteres selbst unmittelbar eingreifen, ohne daß der Mandatar eine hiergegen geschützte instantielle oder sachliche Zuständigkeitssphäre besitzt, die ihm eine irgendwie geartete Ausschließlichkeit sichern würde. Die Gemeinden besäßen insoweit keine eigene, sondern lediglich eine Eigenzuständigkeit[3].

Die Auftragsverwaltung ist jedoch dadurch gekennzeichnet, daß der Beauftragte ein eigenes Recht auf Wahrnehmung der Aufgabe hat und den übergeordneten Behörden lediglich ein Weisungsrecht zusteht, das sie nur

---

1) Anders BADURA, DöV 1963 S. 561 ff. (561, Anm. 27), der einen Unterschied zwischen Übertragung der Substanz (Delegation) und Ausübungsbefugnis leugnet.

2) Vgl. TRIEPEL, a.a.O. S. 26; WOLFF, VwR II § 72 IV b 2 α, 5. Der Begriff "Ausübung" wird in der Lit. allerdings mit unterschiedlicher Bedeutung verwandt. HAMANN (Satzungen S. 50 f.) glaubt, auch die Satzungsgewalt könne den Gemeinden stets nur zur Ausübung übertragen werden, da der Gesetzgeber sich ansonsten seiner Legislativbefugnisse begebe, was nach dem Verfassungsrecht schlechthin unzulässig ist. Dem ist zu erwidern, daß der Staat die Satzungsgewalt begrifflich überhaupt nicht ausüben, sondern nur über sie verfügen kann.

3) Zum Unterschied siehe WOLFF, VwR II § 72 I b 2

in Ausnahmefällen zum Selbsteintritt berechtigt[1]. Gegenüber dem Aufgabenträger besitzt der Beauftragte eine - zwar widerrufliche, so aber doch - eigene instantielle Zuständigkeit, die ein unmittelbares Eingreifen grundsätzlich ausschließt. Auch eine mit der Verordnungsermächtigung einhergehende selbst auferlegte Beschränkung seitens des Staates bleibt immer unvollkommen, da sie weder seine Zuständigkeit beseitigen noch die Zuständigkeit der Gemeinde begründen würde. Eine dem Charakter der Auftragsangelegenheiten gerecht werdende Konstruktion setzt daher insoweit eine - zumindest konservierende - Übertragung oder aber die Verleihung eigener Rechtsetzungsmacht voraus. Jene, die Delegation, erwies sich bereits als unvereinbar mit der (ausschließlich) körperschaftlichen Natur der Gemeinden.

c) Die Verordnungsermächtigung als Verleihung gemeindlicher Rechtsetzungsgewalt. Die Unterscheidung zwischen Satzung und Rechtsverordnung im kommunalen Bereich

Es ist nur eine zwangsläufige Folge der bisherigen Untersuchung, wenn in der Übertragung von Verordnungsmacht auf die Gemeinde die Verleihung eigener Rechtsetzungsgewalt gesehen wird. Die Unterscheidung, ob kommunales oder staatliches Ortsrecht, richtet sich mithin danach, an wen die Ermächtigung gerichtet ist: Da ein Organ aus sich heraus nicht rechtsetzungsfähig ist, kann die Übertragung an ein bestimmtes Gemeindeorgan stets nur im Wege der Delegation bereits vorhandener Rechtsetzungsmacht erfolgen. Bei der Übertragung von Verordnungsmacht auf die Gemeinde hingegen wird deren Rechtsetzungsfähigkeit erweitert.

---

1) Vgl. WOLFF, VwR II § 72 IV b 4

Mit der Ermächtigung zum Erlaß von Verordnungen schafft die Gemeinde durch ihre Organe autonomes Ortsrecht[1]. Der Unterschied zwischen Satzung und kommunaler Rechtsverordnung ist damit allein ein quantitativer, der sich in dem unterschiedlichen inhaltlichen Ausmaß der - im übrigen gleichartigen - Ermächtigung erschöpft[2].

III. Die Erfüllung von Pflichtaufgaben nach Weisung

1. Satzungen im Bereich der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung

Als autonomes Gestaltungsmittel gemeindlicher Rechtsetzung sind auch die im Bereich der Pflichtaufgaben

---

1) Ebenso FLEINER, Institutionen S. 80 Anm. 48; BADURA, DöV 1963 S. 561 ff. (566), der hier allerdings - ebenso wie TRIEPEL (s.o. S. 90 Anm. 1) - den Begriff Delegation verwendet: Einen durch andere Faktoren als durch eine staatliche Delegation konstituierten Bereich kommunaler Rechtsetzung gebe es nicht, weswegen zwischen der Verleihung von Satzungsgewalt und der Übertragung von Rechtsverordnungsmacht ein prinzipieller Unterschied nicht bestehe; HAMANN, Satzungen S. 52: Es könne nicht zweifelhaft sein, daß die neueren Gemeindeordnungen und Polizeigesetze "die von den Gemeinden, Kreisen usw. erlassenen Verordnungen und Satzungen, gleichviel, ob sie im eigenen oder übertragenen Wirkungskreis erlassen werden, als Ortsrecht, nicht landesstaatliches Recht ansehen".

2) Ähnlich BADURA, DöV 1963 S. 561 ff. (566 f.), der den Unterschied zwischen Satzung und gemeindlicher Verordnung lediglich in der Verschiedenheit der die Verleihung der Rechtsetzungsmacht begründenden Zwecke sieht: die Satzungsautonomie als Ausfluß des Prinzips der Selbstverwaltung - die Verordnungsmacht als Ausfluß des Prinzips staatlicher Dekonzentration (S. 567). Ein unterschiedliches Wesen sei bei Gemeindesatzungen und Gemeindeverordnungen jedoch nicht auffindbar (S. 566). Insoweit stimmt er mit der von HAMANN (Satzungen S. 32, 34 ff., 43) vertretenen Auffassung überein, daß beide Normtypen einander so kongruent seien, daß man ihre "Ambivalenz" annehmen müsse, d.h. die Möglichkeit, beide beliebig gegeneinander auszutauschen. A.A. GÖNNENWEIN, Gemeinderecht S. 148.

zur Erfüllung nach Weisung ergehenden Satzungen stets kommunales Ortsrecht[1]. Die Ausführungen zu den Auftragsangelegenheiten gelten insoweit entsprechend.

2. Rechtsverordnungen im Bereich der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung

Auch die zur Regelung der Pflichtaufgaben nach Weisung von den Gemeinden erlassenen Rechtsverordnungen weisen gegenüber den Auftragsangelegenheiten keine Abweichung auf. Angelpunkt der in Literatur und Rechtsprechung bestehenden Meinungsverschiedenheiten über die Rechtsnatur der Weisungsaufgaben ist nicht die Frage, wem die in Erfüllung dieser Aufgaben getroffenen Maßnahmen rechtlich zuzurechnen sind, sondern die materiell-gegenständliche Zuordnung der Weisungsaufgaben[2]. Sieht man sie als staatliche Aufgaben an, die den Gemeinden zur auftragsweisen Erledigung übertragen sind[3], so gelten die zu den Auftragsangelegenheiten gewonnenen Ergebnisse ohnehin entsprechend. Ihre - in der Literatur heute überwiegend vertretene - Einordnung in den gemeind-

---

1) Nr. 1 VwVO zu § 4 GO sieht zur Regelung der Pflichtaufgaben ausdrücklich den Erlaß von Satzungen vor. Ebenso § 4 Abs. 1 Satz 2 bwGO; diese Regelung ist eine Folgerung aus der Neugestaltung des gemeindlichen Aufgabenbereichs zu einem monistischen System, nach dem der Wirkungskreis nur einer und ein einheitlicher ist, wenn auch übertragene Angelegenheiten in Form der Pflichtaufgaben nach Weisung vorhanden sind; vgl. dazu KUNZE/SCHMID/REHM, Erl. I 2 zu § 4 bwGO.

2) Vgl. dazu die Literaturhinweise oben S. 80 Anm. 3

3) So BECKER, Gemeindeverwaltung, DVBl. 1956 S. 4 ff. (5); ders., Selbstverwaltung, HkWP I S. 129 ff. (136 f.); WEBER, Staats- und Selbstverwaltung S. 43 Anm. 23; sie sehen in den weisungsgebundenen Pflichtaufgaben eine sachlich bedeutungslose Umetikettierung der Auftragsangelegenheiten. Für das hess. Gemeinderecht i.E. ebenso SCHLEMPP, Erl. 2 zu § 2 HGO.

lichen Wirkungskreis[1] führt dazu, daß dem Staat überdies jede sachlich-instantielle Kompetenz fehlt, in die Regelung etwa der Ordnungsaufgaben[2] auf örtlicher Ebene unmittelbar gestaltend einzugreifen[3]. Auch die im Bereich der Pflichtaufgaben nach Weisung von den Gemeinden erlassenen Rechtsverordnungen sind daher kommunales Ortsrecht[4].

Als Ergebnis kann damit festgehalten werden, daß in den Ländern mit monistischem Verwaltungsaufbau das Ortsrecht durchweg kommunaler Natur ist. Das staatliche Ortsrecht ist auf die Fälle der Organleihe beschränkt. Es findet sich daher überwiegend in den Ländern, die das überkommene preußische System der Zweispurigkeit von Staats- und Kommunalverwaltung auf Gemeindeebene übernommen haben[5].

---

1) Vgl. JESCH, Rechtsstellung, DöV 1960 S. 739 ff. (741); ZUHORN-HOPPE, a.a.O. S. 82 m.w.N.

2) Vgl. § 3 Abs. 1 OBG

3) ZUHORN-HOPPE, a.a.O. S. 87: Grundsätzlich ist auf der Ortsstufe für staatliche Angelegenheiten kein Raum mehr.

4) Auf die damit verbundene unterschiedliche Natur der Rechtsverordnungen, je nachdem sie von einem Landesorgan oder von einer Gemeinde erlassen werden, hat bereits SCHEERBARTH, DVBl. 1958 S. 83 ff. (84) hingewiesen. Sie ist jedoch nicht erst eine Folge der innerhalb eines materiell-gegenständlich einheitlichen Aufgabenbereichs vorgenommenen zusätzlichen Aufgliederung der Aufgabenzuordnung nach der instantiellen Gliederung des Verwaltungsaufbaus, sondern ergibt sich bereits aus der Aufteilung der Wahrnehmungszuständigkeit auf unterschiedliche Verwaltungsträger.

5) So ist nach § 72 Abs. 2 rh-pfPVG jede Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben, zu denen auch die Ordnungsaufgaben rechnen, Ausübung staatlicher Gewalt.

E. Die Wirkungen kommunaler Gebietsänderung auf den Geltungsbereich staatlichen Ortsrechts

Im Gegensatz zum kommunalen Ortsrecht gilt das staatliche Ortsrecht nicht kraft gemeindlicher Rechtsetzungsautonomie, sondern aufgrund staatlicher Rechtsetzungsgewalt. Seine Geltung ist daher unabhängig von der Existenz kommunaler Gebietskörperschaften[1]. Der Geltungsraum staatlichen Ortsrechts ist folglich nicht das Gemeindegebiet als solches, d.h. die örtliche Kompetenzsphäre einer Gemeinde, sondern ein sich in aller Regel mit diesem deckender staatlicher Bezirk, dessen Grenzen von einer kommunalen Gebietsänderung ebenso erfaßt und umgestaltet werden wie die gemeindlichen Grenzen selbst[2].

I. Der Meinungsstreit zwischen Kammergericht und Preußischem Oberverwaltungsgericht

Die zur Frage der Ausdehnung des Ortsrechts bei kommunalen Gebietsänderungen bestehenden gegensätzlichen Standpunkte insbesondere des Kammergerichts[3] und des Preußischen Oberverwaltungsgerichts[4] sind in der Vergangenheit bereits mehrfach in der Literatur erörtert worden[5]. Während das Kammergericht sich auf den Willen des Ortsgesetzgebers berief, der sich normalerweise nur auf dasjenige Gebiet erstrecke, das zur Zeit

---

1) Vgl. auch FORSTHOFF, VwR I S. 151

2) Vgl. dazu WOLFF, VwR II § 72 III a 1

3) KGJ 20 C 57 ff.; KGJ 34 C 3 ff.; RuPrVBl. 51 (1930) S. 488 f.; ebenso RGZ 28 S. 300 ff.; 48 S. 275

4) PrOVGE 6 S. 212 ff.; E 37 S. 405 ff.; E 48 S. 21 ff.; E 56 S. 127 ff.; PrVBl. 15 (1894) S. 511

5) NUSSBAUM, a.a.O. S. 14 ff.; ferner STIER-SOMLO, Handbuch S. 198 - 201; PETERS, Grenzen S. 107 f.; JEBENS, PrVBl. 22 (1901) S. 509 ff.; KOCH, Einge-

der Verkündung des Gesetzes den Bezirk bildete[1], vertrat das Oberverwaltungsgericht die Ansicht, daß eine Erweiterung des Gebietes ipso iure die Ausdehnung des darin geltenden Rechts zur Folge habe, da - im Gegensatz zu den Staatsgesetzen - das vom Ortsgesetzgeber geschaffene Recht von vornherein für den jeweiligen Umfang des Gemeindegebietes erlassen sei[2]. Beide Standpunkte beanspruchten für ihre Auffassung uneingeschränkte Geltung, ohne zwischen staatlichem und kommunalem Ortsrecht zu unterscheiden[3]. JELLINEK lehnte diese Unterscheidung als Grundlage unterschiedlicher Rechtsfolgen einer Gebietsänderung sogar ausdrücklich ab[4]. Soweit ersichtlich haben lediglich

---

meindungsrecht; BESGEN, a.a.O.; BORNHAK, Preußisches Staatsrecht III S. 162 Anm. 27; PINI, Eingemeindungsfragen, PrVBl. 43 (1921) S. 28 ff.; STEPHAN, VwArch. 11 (1903) S. 317 ff. Einen Überblick über den Meinungsstreit geben ferner SCHLEMPP, Erl. IV zu § 18 HGO und FORSTHOFF, VwR I S. 156 f.

1) KGJ 20 C 57 ff. (C 58); KGJ 34 C 3 ff. (C 5): Ist einem Gebiete, für welches eine Vorschrift (Gesetz, Verordnung, polizeiliche Anordnung) erlassen ist, nach Erlaß der Vorschrift ein anderes Gebiet einverleibt worden, so gilt die Vorschrift in dem neu hinzugekommenen Gebiet erst dann, wenn sie für letzteres anderweit erlassen und verkündet ist" (KGJ 20 C 57); ebenso ROSIN, Polizeiverordnungsrecht S. 212 ff. und BESGEN, a.a.O. S. 25, deren Untersuchungen allerdings auf Polizeiverordnungen nach preußischem Recht beschränkt sind.

2) PrOVGE 37 S. 405 ff. (412 f.); E 48 S. 21 ff. (23)

3) Das KG stellt ausdrücklich fest, daß die von ihm entwickelten Grundsätze nicht auf Polizeiverordnungen beschränkt sind, sondern "sich darüber hinaus auf das gesamte Ortsrecht, also auch auf Ortsstatute, Reglements, Gemeindebeschlüsse und dergl." erstrecken (RuPrVBl. 51 (1930) S. 488).

4) JELLINEK, VwR S. 145 f.: Seine Begründung, es sei nicht einzusehen, warum ein Ortsstatut über die Straßenreinigung anderen Regeln unterliegen soll als eine ortspolizeiliche Vorschrift über die Beleuchtung

PETERS und HECKER auf die Notwendigkeit einer unterschiedlichen Behandlung hingewiesen[1]. PETERS versuchte, dem Meinungsstreit dadurch die Spitze zu nehmen, daß er auf die Verschiedenheit der Sachverhalte hinwies, die das Kammergericht und das Preußische Oberverwaltungsgericht zu ihren gegensätzlichen Stellungnahmen veranlaßten: Während das Kammergericht über die Gültigkeit von Polizeiverordnungen zu entscheiden gehabt habe, seien es beim Preußischen Oberverwaltungsgericht regelmäßig statuarische Bestimmungen gewesen, für die das Gericht an seiner Auffassung festgehalten habe[2].

II. Merkmale für die Bestimmung des Geltungsraumes staatlichen Ortsrechts

Die Entscheidung der Streitfrage hängt davon ab, wodurch der räumliche Geltungsbereich der auf Gemeindeebene bestehenden staatlichen Rechtssätze bestimmt wird, ob durch territoriale Merkmale oder den (jeweiligen) räumlichen Zuständigkeitsbereich des erlassenden Verwaltungsträgers. Da die Geltung staatlichen Rechts nicht auf gemeindlicher Kompetenz beruht, kann das Gemeindegebiet als solches, d.h. als räumliche Kompetenzsphäre der Gemeinde von vornherein ausgeklammert werden. Die Anknüpfung an bloße territoriale Markierungslinien entspricht der Auffassung des Kammergerichts, daß die für einen Bezirk einmal erlassenen Rechtssätze ihren ursprünglichen räumlichen Geltungsumfang nicht dadurch ändern, daß die Bezirksgrenzen nachträglich verändert werden[3]. Der andere Weg führt

---

der Treppenhäuser, muß jedoch eher illustrativ denn als Ausgangspunkt rechtlicher Überlegungen gesehen werden.

1) PETERS, Grenzen S. 107 f.; HECKER, a.a.O. S. 68 f.

2) PETERS, Grenzen S. 107 f.

3) Vgl. die Nachweise oben S. 98 Anm. 1

im Ergebnis zu der Ansicht des Preußischen Oberverwaltungsgerichts, daß der Geltungsraum des gesamten Ortsrechts sich dem jeweiligen Gebietsumfang der Gemeinde anpaßt[1].

1. Die Bestimmung des Geltungsraumes nach der örtlichen Zuständigkeit des staatlichen Verwaltungssubjektes

Staatliche Verwaltungsbehörden sind lediglich insoweit Normträger, als sie staatliche Organe und damit selbst Staat sind. Diese Identität von Organ und organisatorischer Ganzheit schließt aus, die staatlichen Bezirksbehörden als (neben dem Staat stehende) eigene Normträger anzusehen. Aus dem gleichen Grunde kann ihnen nicht eine eigene örtliche Kompetenz zuerkannt werden. Der Gedanke einer den Geltungsraum staatlichen Ortsrechts bestimmenden örtlichen "Sub-Kompetenz" muß daran scheitern, daß damit den Bezirksbehörden eine unmittelbar nach außen wirkende eigene Rechtsstellung gegeben würde, die ein Organ naturgemäß jedoch nicht haben kann[2]. Die Bezirksbehörden besitzen lediglich eine aus der innerorganisatorischen Aufgabenverteilung sich ergebende (Wahrnehmungs-)Zuständigkeit. Sie bedeutet die Zuordnung der einer Organisation eigenzuständigen Aufgaben auf innerorganisatorische Wahrnehmungssubjekte[3] und kann sowohl nach sachlichen

---

1) Vgl. oben S. 98 Anm. 2

2) Zum Begriff "Organ" vgl. WOLFF, VwR II § 74 I f

3) WOLFF, VwR II § 72 I b 2. Der Ausdruck "Kompetenz" wird hier - bedingt durch den Begriff der örtlichen Kompetenz - häufig in anderem Sinne verwandt als bei WOLFF, VwR II § 72 I c 1, der als Kompetenz den Inhalt der wahrzunehmenden Berechtigungen und Verpflichtungen bezeichnet, der stets eine entsprechende Zuständigkeit, d.h. Berechtigung oder Verpflichtung zur Wahrnehmung der damit verbundenen Geschäfte korrespondiere (vgl. etwa HENRICH, Theorie S.118).

wie auch nach räumlichen oder funktionalen Gesichtspunkten erfolgen. Die örtliche Zuständigkeit einer Bezirksbehörde ist zwar ebensowenig ohne Gebiet denkbar wie die örtliche Kompetenz. Der Unterschied ist jedoch, daß die Zuständigkeit ausschließlich den innerorganisatorischen Bereich betrifft[1]. Eine Außenwirkung kommt ihr lediglich insoweit zu, als sie zu den allgemeinen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen verwaltungsrechtlichen Handelns gehört. Daraus folgt aber nur, daß die Behörde im Augenblick des Handelns für die getroffene Maßnahme sachlich und örtlich zuständig (gewesen) sein muß. Könnten einmal getroffene Maßnahmen durch nachträgliche Veränderung der innerorganisatorischen Zuständigkeitsverteilung beeinflußt werden, so wäre dies nur unter der Voraussetzung denk-

---

Da ein Organ im Außenverhältnis keine Rechtsfähigkeit besitzt, sein Handeln vielmehr ausschließlich der Organisation zugerechnet wird, der es angehört, kann die Geltung der von ihm erlassenen und mit Außenwirkung ausgestatteten Rechtssätze nicht von einer ihm zustehenden Kompetenz und damit von der Existenz dieses Organs abhängig sein. Aus dem gleichen Grunde kann die örtliche Zuständigkeit eines unteren (staatlichen) Polizeiorgans nicht als eine der Gebietskompetenz des Staates selbst gleichstehende lokale Kompetenz angesehen werden (so aber HENRICH, Theorie S. 118). Örtliche Zuständigkeit eines Organs und Gebietskompetenz der Organisation sind zwar prinzipiell miteinander vergleichbar, jedoch mit dem Unterschied, daß die entsprechenden Wirkungen der örtlichen Zuständigkeit ausschließlich auf den innerorganisatorischen Bereich beschränkt sein können. Vgl. dazu unten S. 101 Anm. 1; S. 102 Anm. 2.

1) In diesem - intrapersonalen - Bereich kommt die örtliche Zuständigkeit in ihren Wirkungen allerdings der örtlichen Kompetenz gleich. So erlangen innerdienstliche Verwaltungsverordnungen etwa einer übergeordneten Bezirksbehörde mit Veränderung deren örtlicher Zuständigkeit eo ipso auch für die neu zugeordneten unteren Verwaltungsorgane Geltung. Zur innerorganisatorischen Rechtsfähigkeit von Organen siehe unten S. 102 Anm. 2.

bar, daß die Organe selbst Zurechnungssubjekt ihres Handelns wären. Die Rechtsstellung des Organs besteht jedoch gerade darin, daß es in Bezug auf die allgemeine Rechtsordnung nicht eigene Rechte und Pflichten wahrnimmt, sondern nur solche der Organisation, der allein das Handeln ihrer Organe und die hierdurch ausgelösten Rechte und Pflichten zugeordnet werden[1].

Aus dieser Stellung staatlicher Bezirksbehörden als immanentem Bestandteil der Staatsperson ohne eigene Rechtsfähigkeit im Außenverhältnis[2] folgt, daß die mit einer kommunalen Gebietsänderung verbundenen Veränderungen innerorganisatorischer Zuständigkeiten staatlicher Verwaltungsorgane auf den Geltungsbereich der von ihnen erlassenen Rechtssätze ohne Einfluß bleiben müssen. Das Geltungsgebiet kann lediglich nicht den Zuständigkeitsbereich überschreiten, wie er im Zeitpunkt des Erlasses gegeben ist.

2. Die Bestimmung des Geltungsraumes nach den Bezirksgrenzen

Da eine Gebietsorganisation ihren Kompetenzbereich in einzelne Verwaltungsbezirke aufgliedern kann, auch ohne für jeden dieser Bezirke ein eigenes Verwaltungsorgan zu errichten, und ein Verwaltungsorgan ohne weiteres für mehrere Bezirke gleichzeitig zuständig sein kann, ohne daß die Bezirkseinteilung dadurch hinfällig

---

1) WOLFF, VwR II 74 I f 1β

2) Im intrapersonalen Bereich, d.h. im Verhältnis zu den anderen Organen der eigenen Organisation, kann ein Organ ohne weiteres Träger von Rechten und Pflichten sein, vgl. dazu WOLFF, VwR II § 74 I f 1γ. Diese innerorganisatorische Rechtsfähigkeit von Organen erlangt Bedeutung bei den Verwaltungsverordnungen und verwaltungsinternen Anweisungen, vgl. dazu WOLFF, VwR I § 24 II d und § 46 VII b.

wird, und in den einzelnen Bezirken Rechtssätze unterschiedlichen Inhalts gelten können, ist es nicht eigentlich die örtliche Zuständigkeit des Verwaltungsorgans, die das Geltungsgebiet staatlichen Ortsrechts bestimmt, als vielmehr die Begrenzung des jeweiligen Bezirks. Als solchermaßen von örtlichen Zuständigkeiten unabhängige Gebietseinheit ist er nichts weiter als ein räumlich begrenzter Teil des Hoheitsgebietes. Das Unterworfensein unter die staatliche Gebietshoheit sowie seine Eigenschaft als innerorganisatorische Zuständigkeitssphäre staatlicher Verwaltungsorgane unterscheiden ihn nicht notwendig von anderen Bezirken. Ihn durch den Geltungsbereich eines oder mehrerer in ihm geltender Rechtssätze zu individualisieren ist deswegen nicht möglich, weil der örtliche Geltungsbereich staatlichen Bezirksrechts sich erst seinerseits aus dem Umfang des jeweiligen Bezirks ergibt, nicht aber umgekehrt die Bezirksgrenzen durch den Geltungsraum von Rechtssätzen bestimmt werden. Will man einen Bezirk daher identifizieren, so kann dies allein durch Angabe seiner territorialen Umgrenzung geschehen[1]. Das Fehlen jedweder

---

1) Die Organisationsakte über die Bildung von Regierungsbezirken bestimmen deren Umfang häufig durch Benennung der zugehörigen Kreise und kreisfreien Städte (vgl. etwa die VO über die Bezirke der Regierungspräsidenten Aachen und Köln vom 14. Dezember 1971 - GV NW S. 524 - sowie VO über die Vereinigung der Regierungspräsidenten in Köln und Aachen vom 12. Juli 1972 - GV NW S. 192 -). Gleiches gilt für die Grenzen der Kreise (vgl. etwa §§ 19 ff. des Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld vom 24. Oktober 1972 - GV NW S. 284 -). Der in seinem Gebietsumfang so beschriebene Regierungsbezirk bzw. das so umschriebene Kreisgebiet als Bezirk der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde (§ 1 Abs. 3 KrO) wird damit jedoch nicht zu einer Gebiets- oder gar Personenkörperschaft (Anders die bayerischen und pfälzischen Bezirke; als Gemeindeverbände höherer Ebene sind sie Gebietskörperschaf-

über die territoriale Umgrenzung hinausgehenden und von ihr unabhängigen Individualisierungsmerkmale führt dazu, daß jede Grenzveränderung des ausschließlich durch seinen konkreten Gebietsumfang gekennzeichneten Bezirks notwendig dessen Auflösung bedeutet: Eine Gebietseinheit kann in ihrer territorialen Integrität nicht verändert werden, ohne damit gleichzeitig ihre Identität zu verlieren. Der in seinem Gebietsumfang durch einen oder mehrere Gemeinden bestimmte Bezirk büßt daher seine Identität ein, sobald eine Gebietsänderung dieser Körperschaften die Grenzen jenes Bezirks berührt[1]. Kann aber ein Bezirk nur aufgelöst, nicht jedoch verändert werden, so fehlt für eine Ausdehnung der in ihm geltenden Rechtssätze jegliche Richtschnur. Eine nicht mehr existente Gebietseinheit

---

ten; vgl. GÖNNENWEIN, Gemeinderecht S. 420 ff.; KLÜBER, Gemeinderecht S. 309 ff.). Der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber erspart sich damit lediglich die nochmalige Aufzählung der Gemarkungen, Flure und Flurstücke, durch die das Gebiet der Gemeinden bestimmt ist (vgl. etwa Bielefeld-Gesetz).

1) Es ist daher nur mißverständlich, wenn in Gesetzen von "Eingliederung in" oder "Ausgliederung aus" einem Bezirk gesprochen wird (vgl. etwa § 39 OBG), setzt dies doch voraus, daß der Veränderungsgegenstand als solcher erhalten bleibt. Im Grundsatz ebenso WOLFF, VwR II § 72 III a 2β ; wenn er dennoch von "Ausdehnung der Grenzen des Polizeibezirks" spricht (VwR III § 128 V b 3), so kann die identitätswahrende Konstante nur in dem zuständigen Verwaltungsorgan gesehen werden. Verwaltungsorganisation und Bezirkseinteilung stehen jedoch im Prinzip unabhängig nebeneinander (s.o. S.102 sowie die Verordnungen vom 14. Dezember 1971 - GV NW S. 524 - (Änderung der Bezirke der Regierungspräsidenten Aachen und Köln) und vom 12. Juli 1972 - GV NW S. 192 - (Vereinigung der Regierungspräsidenten in Köln und Aachen), die jeweils unterscheiden zwischen dem Bezirk und dem für ihn zuständigen Regierungspräsidenten).

kann nicht den Geltungsbereich eines Rechtssatzes bestimmen[1].

III. Der Bezirk als die Kurzform dezidierter Umschreibung des Geltungsbereichs staatlichen Ortsrechts

Da der Bezirk nur eine tatsächliche Gebietseinheit ist, deren "Wesen" ausschließlich in geographischen Markierungslinien besteht, ist eine rechtliche Relevanz dieser Grenzen nicht bereits an sich gegeben. Vielmehr schlagen die Bezirksgrenzen sich erst in der örtlichen Zuständigkeit der Verwaltungsorgane und dem Geltungsbereich von Rechtssätzen nieder, indem sie diesen einen bestimmten räumlichen Rahmen geben, ohne allerdings bereits aus sich heraus den Geltungsraum von Rechtssätzen oder die örtliche Zuständigkeit von Verwaltungssubjekten bestimmen zu können; als Gebietseinheit ohne rechtlichen Inhalt fehlt dem Bezirk jegliche Qualifikation hierzu. Ihre rechtliche Qualität und Relevanz erhalten die Bezirksgrenzen erst dadurch, daß sie zum Bestandteil eines jeden mit Geltung innerhalb dieser Grenzen erlassenen Rechtssatzes werden[2]. Die

---

1) In den Bundesländern, die die Zweispurigkeit von kommunaler und Staatsverwaltung auf Gemeindeebene aufgegeben und eine monistische Verwaltung eingeführt haben, dürfte es begrifflich verfehlt sein, noch von der Gemeinde als einem (gleichzeitigen) Bezirk zu sprechen, werden doch auch die Auftrags- und Weisungsangelegenheiten von diesen Gemeinden nicht als staatliche Verwaltungsorgane, sondern kraft eigener Hoheitsgewalt wahrgenommen (vgl. oben S. 93). Der Bezirk ist vielmehr das typische Korrelat zum regionalen (nichtrechtsfähigen) Verwaltungsorgan, als welches er auch in § 39 prPVG verstanden wurde; vgl. auch WOLFF, VwR II § 72 III a 1β .

2) Auch die örtliche Zuständigkeit wird erst dadurch verändert, daß dem Verwaltungsorgan die neue Gebietseinheit als Zuständigkeitssphäre zugewiesen wird, was allerdings regelmäßig mit der Grenzveränderung erfolgt. Vgl. etwa die Verordnungen vom 14. Dezember 1971 und 12. Juli 1972 oben S. 103 Anm. 1 .

Bezugnahme auf einen bestimmten Bezirk bei Erlaß eines Rechtssatzes wird damit zum Ersatz für eine ausdrückliche Bestimmung des Geltungsgebietes; sie ist die rechtstechnische Kurzform für eine dezidierte Umschreibung des Geltungsbereichs, die anderenfalls bei jedem für dieses Gebiet bestimmten Rechtssatz erneut erfolgen müßte.

Der solchermaßen für ein bestimmtes Gebiet einmal in Geltung gesetzte Rechtssatz kann seinen örtlichen Geltungsbereich nur dadurch verändern, daß er für anderweitige Gebietsteile erneut erlassen und verkündet[1] oder für bisherige Gebiete ausdrücklich aufgehoben wird. Eine Anpassung an neue Bezirksgrenzen setzt voraus, daß diese ausdrücklich in den Rechtssatz eingeführt werden. Für das staatliche Ortsrecht ist damit die Auffassung des Kammergerichts bestätigt[2].

Soweit nicht bereits das Gebietsänderungsgesetz eine Rechtsvereinheitlichung anordnet oder eine solche aufgrund allgemeiner gesetzlicher Regelung[3] eintritt, bleibt es dem nachfolgenden Verwaltungsorgan im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen allerdings unbenommen, für seinen Zuständigkeitsbereich einheitliches Bezirksrecht zu schaffen.

---

1) § 39 Abs. 3 OBG verweist daher auch auf die für die Verkündung von Rechtssätzen geltenden Bestimmungen.

2) Vgl. oben S. 102; i.E. ebenso PETERS, Grenzen S. 107; HECKER, a.a.O. S. 68.

3) So etwa § 47 rh-pfPVG

F. Die Wirkungen kommunaler Gebietsänderung auf den Geltungsbereich kommunalen Ortsrechts (Satzungen und die in Pflichtaufgaben nach Weisung und Auftragsangelegenheiten erlassenen Rechtsverordnungen)

I. Eingemeindung und Umgemeindung

1. Die räumliche Kompetenzsphäre einer Gemeinde als Geltungsgrundlage kommunalen Ortsrechts

Bereits oben wurde festgestellt, daß ein Rechtssatz nur dann Geltung haben kann, wenn eine entsprechende ihn tragende Hoheitsgewalt gegeben ist[1]. Geht daher eine Gemeinde unter, so entfällt auch das von ihr gesetzte kommunale Ortsrecht, sofern nicht über seine Fortgeltung anderweitig bestimmt wird[2] oder es als Gewohnheitsrecht fortbesteht[3]. Ebenso sind es in den Fällen der Ein- und Ausgliederung von Gebietsteilen nicht eigentlich territoriale Merkmale, die den Geltungsbereich eines Rechtssatzes ausmachen. Die Frage der räumlichen Geltung hängt vielmehr von der Gebietshoheit, dem Ausmaß der räumlichen Kompetenzsphäre des Normträgers ab[4]. Als außerhalb rechtlicher Kategorien

---

1) Siehe oben S. 74 f.

2) Ebenso FORSTHOFF, VwR I S. 151; PrOVGE 48 S. 21 ff. (24)

3) Der Grund seiner Geltung wird in beiden Fällen dann jedoch ein anderer; da Rechtssätze einer Nachfolge nicht zugänglich sind (s.o. S. 75 Anm. 2) und es eine Hoheitsgewalt als solche, die ähnlich einem anderen Recht übertragbar wäre, nicht gibt, sie vielmehr immer als gleichsam höchstpersönliches Recht erst durch den Hoheitsträger individualisiert wird, werden diese Rechtssätze mit dem Wechsel oder Fortfall des Hoheitsträgers auf eine neue Grundlage gestellt. Ähnlich HECKER, a.a.O. S. 35 ff. m.w.N.; MOSLER, Wirtschaftskonzessionen S. 23.

4) Ebenso SCHLEMPP, Erl. VII 1 zu § 5 HGO. Die Gebietslehre unterscheidet hier weiter zwischen der eigent-

stehender bloßer Reflex der Gebietshoheit[1] ist das Gebiet nur deswegen und insoweit von einer Regelung betroffen, als es der Hoheitsgewalt des Rechtsetzenden unterliegt. Die Beschränkung der Geltung eines Rechtssatzes auf bestimmte Gebietsteile macht hiervon keine Ausnahme: Primäre Voraussetzung ist auch hier, daß der Gebietsteil innerhalb des räumlichen Kompetenzbereiches des Normträgers liegt[2]. Die vom Kammergericht regelmäßig in den Vordergrund gestellte Analogie zur Staatspraxis, nach der in abgetretenen Gebietsteilen das bisherige Recht weitergilt, sofern

---

lichen räumlichen Zuständigkeit, d.h. der Befugnis, in einem bestimmten Raume tatsächlich Hoheitsakte zu setzen, und der räumlichen Bestimmung im Rahmen der sachlichen Zuständigkeitsnorm, die häufig und aus den verschiedenartigsten Gründen über das eigentliche Gebiet eines Staates, das "Staatsgebiet im engeren Sinne" hinausgreift (vgl. HENRICH, Theorie S. 34 ff.), wie sich z.B. am Personalitätsprinzip des Strafrechts zeigt; zum Ganzen SCHADE, a.a.O. S. 7 ff.. Da jenes, das Hoheitsgebiet im weiteren Sinne von einer Gebietsänderung unberührt bleibt, ist diese Unterscheidung für die vorliegende Untersuchung ohne Bedeutung.

1) Vgl. oben S. 24 Anm. 5

2) Partikularrecht kann nicht nur als staatliches Bezirksrecht bestehen; die Möglichkeit der Beschränkung kommunalen Ortsrechts auf einen räumlich begrenzten Teil des Gemeindegebietes hat die Rspr. wiederholt anerkannt; vgl. KGJ 34 (1907) C 3 ff. (C 9); PrOVGE 37 S. 405 ff. (413). Zu beachten ist hierbei jedoch der Grundsatz der Gleichbehandlung und das Verbot willkürlicher Differenzierung; vgl. SCHLEMPP, Erl. VIII 5 zu § 5 HGO.

Die Bestimmung der räumlichen Geltung allgemein nach dem örtlichen Zuständigkeitsbereich des rechtsetzenden Organs (so WOLFF, VwR I § 27 II a) entspricht zwar dem realen Erscheinungsbild, läßt jedoch nicht erkennen, ob die Geltungsgrenzen sich aus den Grenzen der Gebietshoheit oder einer internen Zuständigkeitsverteilung ergeben und damit Partikularrecht vorliegt.

nicht abweichende Bestimmungen getroffen werden[1], verweist lediglich auf eine bestehende Praxis; eine rechtliche Fundierung der von ihm vertretenen Auffassung ist damit jedoch nicht gewonnen.

Ebensowenig läßt sich aus der Tatsache, daß es wider alle gesetzgeberischen Gepflogenheiten ist, einen Rechtssatz mit der ausdrücklichen Klausel zu versehen, er trete über die Grenzen des ihm bei seinem Erlaß unterworfenen Gebietes hinaus auch für alle später hinzuwachsenden Gebietsteile von da ab in Geltung, entnehmen, daß diese Wirkung nicht dennoch - auch ohne diese Klausel - eintritt[2]. Wenn JEBENS meinte, auch in ganz anderen Richtungen führten veränderte Umstände oft genug dazu, daß ein Gesetz in seiner ersten Fassung und dem ihm danach zukommenden Sinn nicht mehr alles erfaßt, was es de lege ferenda inzwischen vielleicht erfassen sollte, und dennoch werde daraus allein nicht die Berechtigung abgeleitet werden dürfen, dem Gesetzgeber Intentionen zuzuschreiben, von denen er füglich nicht ausgegangen sein kann[3], so betrifft dies zunächst den materiellen Inhalt normativer Bestimmungen, der sich regelmäßig aus der Fassung des betreffenden Rechtssatzes selbst ergibt. Über den räumlichen Geltungsbereich dagegen werden ebenso wie über seinen zeitlichen und per-

---

1) Vgl. KGJ 20 (1900) C 3 ff. (C 6); KGJ 34 (1907) C 3 ff. (C 8); JEBENS, PrVBl. 22 (1901) S. 511. ROSIN, Polizeiverordnungsrecht S. 212 ff., berief sich nur hilfsweise auf diese Analogie; den entscheidenden Grund sah er darin, daß Rechtssätze prinzipiell für das Gebiet, für das sie erlassen und verkündet sind, Kraft haben und behalten (dazu unten S. 114 sowie NUSSBAUM, a.a.O. S. 28 ff. m.w.N.).

2) So aber JEBENS, PrVBl. 22 (1901) S. 509 ff. (512)

3) JEBENS, ebda.

sonellen Geltungsumfang in aller Regel keinerlei Bestimmungen getroffen. Man wird JEBENS zwar darin zustimmen können, daß der Gesetzgeber es nicht als seine Aufgabe ansieht, mit unbekannten Größen der Zukunft zu rechnen und bereits im Vorgriff auf diese Regelungen zu treffen, von denen er nicht wissen kann, ob sie jemals aktuell werden. Die Frage ist nur, ob diese - auf den materiellen Gehalt eines Rechtssatzes sicherlich zutreffende - Überlegung auch auf die Frage des Geltungsgebietes einer Vorschrift angewandt werden kann, gehört es doch gerade zum Wesen des Rechtssatzes, daß er als abstrakt-generelle Regelung auf die unbestimmte Vielheit der zu regelnden Sachverhalte angelegt ist. Sachlich-gegenständlich beschränkt durch die Tatbestandsvoraussetzungen ist er in seiner zeitlichen, personellen wie aber auch räumlichen Geltung aus sich selbst nicht festgelegt. Es entspricht daher nur seiner Natur, sich dem Hoheitsbereich seines Normträgers anzupassen, insbesondere beim Erwerb neuer Kompetenzen seine Geltung auch auf diese auszudehnen, sofern er nicht ausdrücklich auf einen von vornherein festgelegten Bereich beschränkt ist. In materiell-gegenständlicher Hinsicht ist diese Beschränkung regelmäßig gegeben; sie ergibt sich aus den materiellen Tatbestandsvoraussetzungen. Auf Seiten der räumlichen Kompetenz entspricht dem die ausdrückliche Begrenzung auf bestimmte Gebietsteile, d.h. auf bestimmte örtliche Kompetenzen, wie sie beim Bezirksrecht regelmäßig gegeben ist. Sind derartige Beschränkungen jedoch nicht gegeben, können sie nicht behauptet werden.

2. Die Unterscheidung zwischen Verfassungs- und Verwaltungsrechtssätzen

In der älteren wie aber auch der neueren Literatur wird für die Überleitung des Ortsrechts bei Gebietsänderungen

häufig unterschieden zwischen Kommunalverfassungs- und Verwaltungsrechtssätzen[1]. Da die Verfassung einer Körperschaft nur eine einheitliche sein könne, gehe das kommunale Verfassungsrecht auf das angeschlossene Gebiet mit über[2]. Die Verwaltungsrechtssätze dagegen gälten zunächst fort. Jedoch werden auch hier Ausnahmen zugelassen, sofern die Gebietsänderung sich in geringfügigen Arrondierungen erschöpft, so daß die sonstige Regel vom Fortbestand des alten Rechts praktisch unanwendbar wäre[3]. Zustimmung verdient diese Auffassung insoweit, als das Verfassungsrecht sich stets inhaltlich mit einer bestimmten Organisation identifiziert[4], wohingegen Verwaltungsrechtssätze in aller Regel organisationsneutral sind, ohne durch ihren Inhalt auf eine bestimmte Organisation, einen Staat, eine Gemeinde spe-

---

1) So etwa WOLFF, VwR I § 27 II b; aus der älteren Lit.: NUSSBAUM, a.a.O. S. 38; JELLINEK, VwR S. 145; STEPHAN, VwArch. 11 (1903) S. 317 ff. (320); BORNHAK, Preußisches Staatsrecht III S. 162; anders FORSTHOFF, (VwR I S. 151, 156) und MERK, (VwR I S. 346 f.), die diese Unterscheidung nur bei der Veränderung von Staatsgrenzen anerkennen. Zu der entsprechenden Unterscheidung auf Staatsebene vgl. ANSCHÜTZ, Verfassungs-Urkunde I S. 89; GIESE, Staatsgebiet, ZfV 11 (1920) S. 471 ff. (481); HATSCHEK, Staatsrecht I S. 141 f.

2) Vgl. BORNHAK, Preußisches Staatsrecht III S. 162; ähnlich ROSIN, Polizeiverordnungsrecht S. 213

3) So KOCH, Eingemeindungsrecht S. 28 f. unter Hinweis auf die preußische Kabinettsordre vom 29. März 1837 (PrGS S. 71), wonach bei deklaratorischen Grenzfeststellungen und im Tauschwege erfolgenden Grenzregulierungen die im altländischen Gebiet geltenden Rechtssätze ohne weiteres auch im neu erworbenen Gebiet als eingeführt anzusehen sind.

4) Ähnlich ANSCHÜTZ, Verfassungs-Urkunde I S. 88: Infolge Wegfalls der Voraussetzungen erlösche in neu erworbenen Gebieten das bisherige Verfassungsrecht infolge Wegfalls der Voraussetzungen (nämlich der Zugehörigkeit zu dem bisherigen Staat) dort von selbst.

zifiziert zu sein. Daraus folgt aber nicht mehr, als daß Verwaltungsrecht territorial verschieden sein kann[1], Verfassungsrecht hingegen einheitlich sein muß[2]. Ob nach einer Eingemeindung oder der Umgliederung von Gebietsteilen die bisherigen Verwaltungsrechtssätze weiterhin Geltung behalten oder durch das Recht der aufnehmenden Gemeinde ersetzt werden, liegt mangels einschlägiger gesetzlicher Bestimmungen primär in der Rechtsetzungsmacht der aufnehmenden Gemeinde. Der Einwand von JELLINEK, unter diesen Voraussetzungen würden der eingegliederten Gemeinde Rechtssätze aufgezwungen, auf deren Zustandekommen sie keinerlei Einfluß habe ausüben können[3], geht insofern fehl, als er sich allenfalls gegen die Form der Gebietsänderung (Gemeindezusammenschluß statt Eingemeindung) richten kann. Die räumliche Geltung eines Rechtssatzes ist jedoch unabhängig von dem Verfahren, in dem er zustandegekommen ist. In einer gewissen Widersprüchlichkeit hierzu stehen denn auch die weiteren Ausführungen JELLINEKs, daß solche Vorschriften, die ihrer Natur nach eine räumliche Verschiedenheit nicht vertragen, sich mit Erweiterung des Gemeindegebietes ipso iure auf die ein-

---

1) Der Hinweis des Kammergerichts (KGJ 34 C 9), daß auch für einen Teil einer Gemeinde besondere Rechtssätze bestehen können, vermag daher seine Auffassung kaum zu bekräftigen, da allein die Möglichkeit des Bestehens partikularen Ortsrechts keinen Beweis dafür liefert, daß im Falle einer Gebietsänderung auch tatsächlich solches entsteht.

2) Ebenso ANSCHÜTZ, Verfassungs-Urkunde I S. 89. VON LOEBELL, Neugliederung S. 36, glaubt allerdings, beim Zusammenschluß von Gemeinden oder Gemeindeteilen zu einer neuen Gemeinde blieben ohne besondere Regelung die bisherigen Hauptsatzungen gleichzeitig und nebeneinander in Geltung.

3) JELLINEK, VwR S. 145

gegliederten Gebietsteile ausdehnen[1]. Inhalt und Funktion eines Rechtssatzes vermögen diesen zwar in seiner Wertigkeit von anderen Rechtssätzen abzuheben. Die Frage der räumlichen Geltung kann jedoch nur von der formalen Struktur einer Rechtsquelle ausgehen; diese aber ist unabhängig vom jeweiligen materiellen Inhalt bei allen Rechtssätzen dieselbe, weswegen eine Unterscheidung zwischen Rechtssätzen verwaltungsrechtlichen Inhalts und solchen kommunalverfassungsrechtlichen Ranges als Grundlage unterschiedlicher Geltungsmaßstäbe bei kommunalen Gebietsänderungen a priori nicht überzeugen kann[2].

Aus dem Bedürfnis eines möglichst reibungslosen Übergangs mag sich auf Staatenebene zwar ein entsprechender Gewohnheitsrechtssatz herausgebildet haben, wonach bei einem Wechsel der Staatszugehörigkeit das bisherige Recht zunächst von dem aufnehmenden Staat anerkannt und erst allmählich durch anderes Recht ersetzt wird. Eine solche Handhabung hat ihren Grund jedoch ausschließlich in praktischen Erwägungen, ohne daß dem eine rechtliche Notwendigkeit entsprechen würde oder der aufnehmende Staat gar an eine solche Regel gebunden wäre[3]. Für in-

---

1) JELLINEK, VwR S. 416. Auf der gleichen Ebene liegt der von ANSCHÜTZ (Verfassungs-Urkunde I S. 87) vertretene Grundsatz der größtmöglichen Erhaltung des bisherigen Rechtszustandes in neu erworbenen Gebieten. Da Rechtssätze jedoch nicht absolut, sondern immer nur aufgrund entsprechender Hoheitsgewalt gelten (s.o. S. 74 f.), kann dieser Grundsatz nur dadurch zu Recht werden, daß er von dem jeweiligen Hoheitsträger anerkannt wird.

2) Ebenso HUBRICH, AnnDR 1908 S. 662 ff. (668), 725: Es mag zwar ein gewohnheitsrechtlicher Grundsatz bestehen, daß die Verwaltungsrechtssätze bei Gebietsänderungen vom Nachfolger als eigenes Recht übernommen werden. Ein Rechtsprinzip kann hierin jedoch nicht gesehen werden.

3) Ebenso HECKER, a.a.O. S. 35 f. m.w.N.

nerstaatliche Gebietsänderungen ist ein solcher Grundsatz daher bislang auch nicht anerkannt und vertreten worden[1]. Die Auffassung des Kammergerichts, daß Rechtssätze prinzipiell nur für das Gebiet Kraft haben und auch behalten, für das sie durch den Willen des Gesetzgebers erlassen und verkündet sind, und es zu ihrer Aufhebung einer ausdrücklichen Erklärung bedürfe[2], beruht auf der mangelnden Unterscheidung zwischen (staatlichem) Partikularrecht, als welche die örtlichen Polizeiverordnungen nach preußischem Recht anzusehen waren[3], und den ohne eine solche räumliche Beschränkung erlassenen Rechtssätzen, deren Geltungsgrenzen sich nicht aus dem Rechtssatz selbst ergeben, sondern gleichsam von außen durch den räumlichen Kompetenzbereich bestimmt werden.

3. Erlaß und Verkündung als Geltungsvoraussetzungen eines Rechtssatzes

Von dem Standpunkt des Kammergerichts, daß Rechtssätze stets für ein bestimmtes Gebiet erlassen und verkündet werden, ist es folgerichtig, daß sie entsprechend auch nur für dieses Gebiet Geltung haben können[4]. Der Erlaß als die gesetzgeberische Willensäußerung gehört zwar zu

---

1) FORSTHOFF, VwR I S. 151; ferner PINI, PrVBl. 43 (1922) S. 29

2) Vgl. oben S. 97 f.

3) Vgl. oben S. 86 Anm. 4

4) Ebenso ANSCHÜTZ, Verfassungs-Urkunde S. 90: Die Einführung von Verwaltungsrechtssätzen in neu eingegliederte Gebiete bedeute nicht Verkündung bestehenden, sondern Setzung neuen Rechts. Ferner JELLINEK, Gesetz S. 340. Die Prämisse dieser Auffassung liegt darin, daß es zur Geltung eines Rechtssatzes in neu erworbenen Gebieten überhaupt seiner Einführung, d.h. eines positiven Aktes bedarf, dieser nicht vielmehr von selbst seinen Geltungsbereich ausweitet.

den Grundvoraussetzungen jedes Rechtssatzes[1]. Als bloßem Akt lassen sich aus ihm jedoch keine Anhaltspunkte für die zeitliche oder räumliche Geltung des Regelungsinhaltes ablesen. Rechtssätze gelten zwar in Zeit und Raum; erlassen werden sie jedoch abstrakt. Geltungsbeschränkungen können sich aus dem Inhalt von Rechtssätzen ergeben, nicht aber aus der Tatsache, daß sie erlassen sind[2].

Ebensowenig ist es die Verkündung, die den Geltungsumfang eines Rechtssatzes bestimmt. Zwar ist es Zweck der Verkündung, den der Rechtsnorm Unterworfenen die Möglichkeit ihrer Kenntnisnahme zu geben[3]. Adressat der Verkündung eines Rechtssatzes ist jedoch nicht der einzelne mit der Folge, daß der Rechtssatz für ihn nur dann Geltung erlangt, wenn er ihn zur Kenntnis genommen hat. Die Verkündung eines Rechtssatzes erfolgt vielmehr ebenfalls abstrakt an die der Hoheitsgewalt des Rechtsetzenden Unterworfenen[4]. Insoweit besteht eine

---

1) Vgl. WOLFF, VwR I § 28 I a 1

2) Hinfällig ist damit auch der Einwand von NUSSBAUM (a.a.O. S. 26), PETERS spreche in seinen Ausführungen über die Ausdehnung bestehenden Ortsrechts nur von der Verkündung, ohne zu berücksichtigen, daß die Verkündung stets eine verkündbare Vorschrift voraussetze, die nur durch den Erlaß geschaffen werden könne.

3) Vgl. PETERS, Grenzen S. 106; ferner WOLFF, VwR I § 28 I a 3

4) In der Vergangenheit mehrfach angegriffen wurde in diesem Zusammenhang eine Entscheidung des OLG Dresden vom 21. Dezember 1891 (GA 40 (1892) S. 211 f.). Seine Auffassung von der ipso-iure-Ausdehnung des Ortsrechts begründete es damit, daß für eine Neuverkündung ein greifbares Subjekt fehle, an das die Verkündung bereits verkündeter Ortsgesetze zu richten wäre. Mit dem Akt der Eingemeindung seien die inkorporierten Gemeinden fortan ein Teil der aufnehmenden Gemeinde, in welcher die vorher verkünde-

Rechts-Fiktion, daß die Rechtsquellen infolge ihrer Verkündung allen ihnen Unterworfenen bekannt seien[1]. Weder der Erlaß noch die Verkündung eines Rechtssatzes können somit dessen Geltungsbereich bestimmen.

Für das kommunale Ortsrecht ist daher mit dem Preußischen Oberverwaltungsgericht daran festzuhalten, daß in den Fällen der Eingemeindung und Eingliederung von Gebietsteilen in eine aufnehmende Gemeinde das alte Recht seine Geltung verliert und das Recht der aufnehmenden Gemeinde seinen Geltungsbereich ipso iure auf die neu hinzuerworbenen Gebiete ausdehnt. Macht die Vermeidung von Unzuträglichkeiten - wie sie insbeson-

---

ten Ortsgesetze in Geltung waren, so daß es lediglich eine Frage der Billigkeit sei, ob und in welcher Form die Mitglieder der neu hinzutretenden Gemeinden mit dem in der aufnehmenden Gemeinde bestehenden Ortsrecht bekannt gemacht würden. ROSIN (Polizeiverordnungsrecht S. 213 Anm. 15) wie auch das KG (KGJ 20 C 57 ff., C 59) weisen demgegenüber darauf hin, daß die Verkündung sich nicht an die Gemeinden, sondern an die einzelnen Gemeindeeinwohner richte. Jedoch steht die Auffassung des OLG's diesem Einwand nicht notwendig entgegen; denn auch die Kritiker des OLG's werden nicht leugnen wollen, daß ein Rechtssatz unabhängig davon gilt, ob sich der einzelne bereits im Zeitpunkt seiner Verkündung innerhalb des Gemeindegebietes befand oder erst später zugezogen ist. Die Verkündung als Geltungsvoraussetzung eines Rechtssatzes richtet sich mithin nicht an die individuelle Person, sondern an die Einwohnerschaft bzw. Forensen (zum Begriff: WOLFF, VwR II § 86 V a) als solche. Da diese erst durch die Gemeinde individualisiert werden, der sie zugehören, die Gemeinde jedoch durch alle Gebietsveränderungen hindurch dieselbe bleibt (s.o. S. 26), ist auch die so verstandene Einwohnerschaft, der Adressat der Verkündung, dieselbe. Dem OLG ist daher durchaus zuzustimmen, wenn auch als "Subjekt" der Verkündung nicht die Gemeinde als verselbständigte juristische Person, sondern als Mitgliederschaft zu verstehen ist (zu dem inneren Zusammenhang zwischen der Gemeinde und ihren Einwohnern s.o. S. 21 ff.).

1) Vgl. WOLFF, VwR I § 28 I a 3 α .

dere bei gemeindlichem Partikularrecht auftreten können - eine abweichende Regelung erforderlich, so kann das alte Recht nur dadurch für die eingegliederten Gebiete erhalten bleiben, daß die aufnehmende Gemeinde es in einer eigens zu diesem Zweck erlassenen Satzung für den betreffenden Gebietsteil als Sonderregelung übernimmt oder aber entsprechende allgemein- oder spezialgesetzliche Überleitungsregelungen bestehen[1].

II. Gemeinde- und Gebietszusammenschluß

Da mit dem Zusammenschluß von Gemeinden oder Gemeindeteilen zu einer neuen Gemeinde ein neuer Hoheitsträger originär geschaffen wird[2], bleibt nach den soeben gewonnenen Ergebnissen das in diesen Gebieten bisher geltende kommunale Ortsrecht nicht ohne weiteres bestehen. Der Gedanke einer möglichen Rechtsnachfolge scheitert daran, daß die objektive Rechtsordnung selbst kein Rechtsverhältnis darstellt, das allein Gegenstand einer Nachfolge sein kann[3]. Ebensowenig kann das die Rechtsgeltung vermittelnde allgemeine Gewaltverhältnis im Wege einer Rechtsnachfolge auf die neue Gemeinde übergehen; da es auf der Hoheitsgewalt des jeweiligen Verwaltungsträgers beruht, individualisiert es sich nicht schon durch sich selbst, sondern erst durch den jeweiligen

---

1) Vgl. SCHLEMPP, Erl. VIII 6 letzter Abs. zu § 5 HGO. Aus der neueren Lit. ebenso wie hier MERK, VwR I S. 346 und FORSTHOFF, VwR I S. 156 f.; HELMREICH-WIDTMANN, Erl. 4 c zu Art. 13, 14 bayGO; SCHEUNER, Funktionsnachfolge S. 34 Anm. 75; WOLFF, VwR II § 72 III a 2 β γγ, der in VwR I § 27 II b allerdings an der Unterscheidung zwischen Verfassungs- und Verwaltungsrechtssätzen (s.o. S. 115) festhält; für das schweizerische Recht vgl. GIACOMETTI, Allgemeine Lehren S. 195. A.A. KUNZE/SCHMID/REHM, Erl. I 2 b zu § 9 bwGO.

2) Vgl. oben S. 32

3) Vgl. auch oben S. 75

Hoheitsträger, weswegen es nicht übertragen werden kann, ohne notwendig seine Identität einzubüßen[1]. Bis zum Erlaß eigenen Ortsrechts stünden der neuen Gemeinde demnach keinerlei Satzung oder kommunale Rechtsverordnung zur Verfügung, auf die sie sich zur Erfüllung der ihr obliegenden Aufgaben stützen könnte. Das mit der Gebietsneuordnung erstrebte Ziel, die Verwaltungsfähigkeit auf kommunaler Ebene zu verbessern, wäre damit geradezu in sein Gegenteil verkehrt. Die einschlägigen Verwaltungsverordnungen sehen daher regelmäßig einne Übergangsfrist vor, innerhalb deren das in den einzelnen Gebieten bisher geltende Ortsrecht unter der neuen Gemeinde fortbesteht[2]. Da diese Verordnungen jedoch keine unmittelbar rechtsgestaltende Wirkung entfalten, sondern lediglich Verhaltensmaßregeln empfehlen, bleibt die rechtliche Lösung damit noch offen.

1. Überleitung des bisher geltenden Ortsrechts analog § 39 Abs. 2 OBG?

§ 39 OBG regelt von seiner Wortfassung her ausschließlich die Überleitung ordnungsbehördlicher Verordnungen und erfaßt damit nur einen Teil des kommunalen Ortsrechts[3]. Zur Vermeidung des sonst bei kommunalen Neubildungen entstehenden rechtsleeren Raumes ist zu prüfen, inwieweit diese Bestimmung zumindest sinngemäß auch auf kommunale Satzungen u.ä. anwendbar ist.

Voraussetzung jeder sinngemäßen Anwendung ist die Vergleichbarkeit des zu regelnden Sachverhalts mit dem gesetzlich geregelten in den für die erstrebte Rechtsfolge

---

1) Vgl. auch oben S. 107 Anm. 3
2) Siehe oben S. 45 Anm. 5
3) Vgl. dazu oben S. 96 Anm. 4

maßgeblichen Beziehungen[1]. § 39 Abs. 2 OBG bestimmt, daß die in den einzelnen Bezirksteilen geltenden ordnungsbehördlichen Verordnungen mit Ablauf von sechs Monaten nach der Neubildung außer Kraft treten. Das Gesetz geht damit von der für das Bezirksrecht im eigentlichen Sinne einschränkungslos zutreffenden Vorstellung aus, daß seine Geltung von Veränderungen der Bezirkseinteilung nicht berührt wird[2]. Während das kommunale Ortsrecht mit Erlöschen der gemeindlichen Hoheitsgewalt eo ipso seine bisherige Geltung verliert, spricht § 39 OBG die Unwirksamkeit von Rechtssätzen erst konstitutiv aus, ohne daß die Frage der Rezeption, d.h. Wiedereinführung bisher bereits geltender Rechtssätze überhaupt auftritt. Lediglich Abs. 1 sieht vor, daß die von der Bezirksbehörde erlassenen Verordnungen entsprechend der Zuständigkeitserweiterung auch in den ihr neu zugeordneten Gebieten in Kraft treten: Bisher bereits geltendes Recht wird damit ohne Wechsel seines Geltungsgrundes auf andere Gebiete ausgedehnt und in diesen neu eingeführt. Der rechtliche Vorgang der Rezeption besteht hingegen darin, daß bisher geltendes Recht mit neuem Geltungsgrund und ohne Veränderung seines räumlichen Geltungsbereichs fortbesteht. Eine generelle Anwendung des § 39 OBG auf das kommunale Ortsrecht scheitert damit an dem von dieser Regelung als vorhanden vorausgesetzten Objekt: § 39 OBG geht von bestehendem Recht aus, während die Rezeption formell neues Recht erst schafft. Bedingt durch diese Verschiedenheit der rechtlichen Vorgänge ist die Re-

---

1) Vgl. dazu MENGER, System § 20 (S. 68 ff.) sowie § 21 (S. 72: Abgrenzung zwischen Analogie und Anwendung allgemeiner Rechtsgrundsätze); LARENZ, Methodenlehre S. 364; ferner WOLFF, VwR I § 28 III d 1 α .

2) Vgl. oben S. 106

gelung des § 39 OBG von ihrer Wortfassung her nicht geeignet, die für eine Rezeption kommunalen Ortsrechts erforderlichen Rechtswirkungen zu erzeugen[1].

Da § 39 OBG auch die von den Gemeinden erlassenen ordnungsbehördlichen Verordnungen erfaßt, ohne daß die Trennung zwischen staatlichem Bezirks- und kommunalem Ortsrecht insoweit ihren gesetzlichen Niederschlag findet, bleibt zu prüfen, ob nicht zumindest auf diesem Wege eine analoge Anwendung des § 39 OBG auch auf das übrige kommunale Ortsrecht erreicht werden kann. Die gleichermaßen gegebene Geltung des § 39 OBG für staatliche wie kommunale ordnungsbehördliche Verordnungen unabhängig davon, ob der räumliche Geltungsbereich durch Bezirksgrenzen oder den Umfang der räumlichen Kompetenz bestimmt wird, kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß diese Verschiedenheit dennoch gegeben ist und die Wirkung einer Rezeption dem Wortlaut dieser Regelung an sich widerspricht. Die aufgrund des § 39 Abs. 2 OBG stattfindende Überleitung kommunalen Ortsrechts liegt ausschließlich in der gleichmäßigen und

---

1) Die Bestimmung des § 70 schl-hLVwG, daß für die Satzungen der Gemeinden entsprechendes gilt wie für die Verordnungen, deren Überleitung in dem dem § 39 prPVG nachgebildeten § 63 schl-hLVwG geregelt ist, steht diesem Ergebnis ebensowenig entgegen wie die Tatsache, daß § 39 OBG auch die von den Gemeinden und Kreisen erlassenen ordnungsbehördlichen Verordnungen erfaßt, obwohl es sich bei ihnen nicht um staatliches, sondern um kommunales Ortsrecht handelt: Beide Regelungen lassen unzweideutig die gesetzgeberische Absicht erkennen, daß altes Ortsrecht seinem Inhalt nach auf jeden Fall bis auf weiteres in Geltung bleiben soll. Die Frage der rechtsdogmatischen Konstruktion, insbesondere die mangelnde Berücksichtigung des "gemeinderechtlichen" Charakters der von den Gemeinden erlassenen ordnungsbehördlichen Verordnungen ist angesichts der konkreten gesetzlichen Zielbestimmung für die von der Regelung unmittelbar angesprochenen Rechtssätze zweitrangig, während sie im Falle einer sinngemäßen Anwendung den Angelpunkt der Vergleichbarkeit bildet.

unterschiedslosen Verwendung des Begriffs der ordnungsbehördlichen Verordnung begründet, nicht aber in dem materiellen Regelungsinhalt dieser Bestimmung; § 39 OBG erzeugt insoweit Wirkungen, die über seinen Regelungsinhalt hinausgehen, ohne daß er damit jedoch rechtstheoretische Fragen zu entscheiden vermöchte. Gegenstand einer analogen Anwendung kann jedoch nur die Regelung als solche sein, nicht aber eine durch die Inkongruenz von Regelungsinhalt und Regelungsobjekt auftretende überschießende Rechtswirkung. Die Rechtswirkung wird mittels der analogen Anwendung erst erstrebt.

2. Bestimmung einheitlichen Ortsrechts durch die Aufsichtsbehörde

Um von Anfang an ein für die neue Gemeinde einheitliches Ortsrecht zu erhalten, wäre daran zu denken, daß die Aufsichtsbehörde gleichzeitig mit der Gebietsänderung entsprechende Bestimmungen darüber trifft, welches Ortsrecht fortan in der neuen Gemeinde zu beachten ist[1]. Da ein derartiges Verfahren jedoch über die hier zu untersuchende Frage der selbsttätigen Wirkungen einer kommunalen Gebietsänderung hinausgeht, mag seine rechtliche Zulässigkeit dahingestellt bleiben. Auf jeden Fall würde es einen erheblichen Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht bedeuten, wohingegen von dem in den einzelnen Gemeindeteilen bisher geltenden Ortsrecht gesagt werden kann, daß sein Inhalt durch die Selbstverwaltungsorgane der jeweils von ihm Betroffenen zustandegekommen ist.

---

1) Ein derartiges Verfahren ist vorgesehen in Art. 13 Abs. 1 Satz 1 bayGO; vgl. näher dazu HELMREICH-WIDTMANN, Art. 14 Erl. 4 c.

Der Gedanke, daß das in einem der beteiligten Gebiete bislang geltende Ortsrecht mit Inkrafttreten der Gebietsneuordnung sich auf die gesamte neue Gemeinde erstreckt, scheitert an der mangelnden Priorität, nach der dieses Ortsrecht gefunden werden müßte. Zur Vermeidung unnötiger Reibungen können Größenunterschiede der einzelnen Gebietsteile zwar die Beibehaltung des in dem größten Gebietsteil bislang geltenden Ortsrechts nunmehr für die neue Gemeinde insgesamt nahelegen. Hierbei handelt es sich jedoch nur um Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte, die als solche niemals unmittelbare Rechtswirkungen auslösen können. Letztlich bleibt damit nur die Möglichkeit, das in jedem Gebietsteil bisher geltende Ortsrecht als rezipiertes Partikularrecht der neuen Gemeinde in Kraft zu lassen; secundum non datur.

3. § 39 OBG als Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes. Die Weitergeltung des alten Ortsrechts allein aufgrund rechtlicher Notwendigkeit

Da die neue Gemeinde mit der Gebietsänderung erst geschaffen wird, kann von ihr kein Ortsrecht erlassen werden, das die entstehende Lücke schließen könnte. SUREN hält hier eine Regelung im Wege ausdrücklicher Überleitung für erforderlich: Bis zur Schaffung neuen einheitlichen Ortsrechts soll das in jedem Gebietsteil bisher geltende Recht für eine bestimmte Übergangszeit als partikulares Ortsrecht der neuen Gemeinde in Kraft bleiben[1]. MERK und FORSTHOFF sehen in § 39 OBG den Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes, bei dem keine Bedenken bestünden, ihn auch auf das statuarische Ortsrecht anzuwenden[2]. FORSTHOFF räumt allerdings ein, daß eine

---

1) SUREN, § 15 Erl. 7 (S. 253)

2) MERK, VwR I S. 347; FORSTHOFF, VwR I S. 157

derartige Wirkung sich nicht von selbst verstehe, sondern einer ausdrücklichen Regelung bedürfe. In ihrem Ergebnis, daß das bisherige Ortsrecht bis auf weiteres fortbestehen soll, wird man diesen Auffassungen kaum widersprechen können. Fraglich erscheint nur, ob es zur Herbeiführung dieser Wirkung erst einer ausdrücklichen Überleitungsregelung bedarf oder nicht vielmehr die Tatsache der Notwendigkeit dieser Rechtsfolge bereits als solche selbst genügender Rechtsgrund ist, diese Wirkung aus sich heraus eintreten zu lassen. Die Ableitung eines Rechtssatzes allein aus der Erkenntnis seiner Notwendigkeit erscheint insofern angemessen, als das Recht von seiner Funktion her nicht in einem Gegensatz zu den Erfordernissen sachlicher Notwendigkeiten stehen kann. Wie überhaupt das Recht kein absoluter Wert, nicht Selbstzweck ist, sein Inhalt vielmehr nur durch übergeordnete Maßstäbe bestimmt werden kann, so muß auch dem aufgrund übergeordneter Zwecke als unabdingbar notwendig Erkannten bereits aus sich heraus unmittelbarer Rechtssatzwert zukommen, ohne daß der Eintritt der Rechtsfolge erst von einer entsprechenden formalen Regelung abhängig gemacht werden kann[1]. Entsprechend dem für Rechtsverhältnisse anerkannten Satz, daß Gebietsänderungen niemals zum Untergang bestehender Verbindlichkeiten führen dürfen[2], wird auch für Rechtssätze der Grundsatz anzuerkennen sein, daß Gebietsänderungen niemals einen rechtlosen Zustand zur Folge haben dürfen.

---

1) Auf den gleichen Überlegungen beruhen die Untersuchungen WOLFFs über die Anerkennung allgemeiner und besonderer Rechtsgrundsätze als Rechtsquellen (Vgl. WOLFF, Rechtsquellen S. 35 ff.).

2) Vgl. SCHEUNER, Funktionsnachfolge S. 34; PETERS, VwR S. 298

Die Gleichstellung von rechtlicher Notwendigkeit mit rechtlichem Sein und der damit verbundene Wechsel der Kategorien ist allerdings nur dort möglich, wo sowohl die Notwendigkeit als solche wie auch der Inhalt dessen, was als notwendig erachtet wird, jenen letzten Bestimmtheitsgrad erreicht haben, der für ein Sein erforderlich ist, so daß sich sagen läßt: secundum non datur. Die Notwendigkeit wurde bereits oben festgestellt.

In Frage stehen kann lediglich der Inhalt, d.h. der Umfang der von einer automatischen Überleitung erfaßten Rechtssätze. Die Entscheidung ist danach zu treffen, welche Rechtssätze ihrem Inhalt nach räumliche Verschiedenheiten vertragen und welche für eine Gemeinde nur einheitlich gelten können. Es sind im Grunde die gleichen Kriterien, wie JELLINEK und insbesondere die ältere Staatsrechtslehre sie bereits bei der Eingliederung in bestehende Gebietsorganisationen angewandt sehen wollten[1]. Entsprechend dem Grund der Unterscheidung kann die Abgrenzung allerdings nicht nach formalen, sondern allein nach inhaltlichen Kriterien erfolgen. Bestimmungen in der Hauptsatzung über die Form der öffentlichen Bekanntmachungen gehen daher ohne weiteres als Partikularrecht auf die neue Gemeinde über[2]. Vorschriften organisationsrechtlichen Inhalts, etwa über die Befugnisse des Gemeindedirektors oder die Bildung von Ausschüssen, verlieren hingegen ihre Gültigkeit, da insoweit nur eine einheitliche Regelung mög-

---

1) Vgl. dazu oben S. 111 ff.

2) Ausnahmen bestehen lediglich dann, wenn die bisherige Bekanntmachungsform aufgrund der neuen Einwohnerzahl (vgl. § 4 Abs. 3 BekanntmVO NW) als unzulässig anzusehen ist; vgl. VON LOEBELL, Neugliederung S. 36.

lich ist. Für Haushaltssatzungen besteht die Besonderheit, daß sie von der Sache her nicht teilbar sind. Bei Gebietszusammenschlüssen können sie daher nur insoweit auf die neue Gemeinde übergeleitet werden, als sie Rechtscharakter tragen. Dies betrifft insbesondere die Festlegung der Realsteuerhebesätze[1], die in ihrem bisherigen Geltungsbereich bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres weitergelten[2].

Sowohl im Interesse des Gleichbehandlungsgebotes[3] wie auch zur Verwirklichung des mit der Gebietsänderung verfolgten Zieles rationeller Verwaltung sollten die neuen Gemeinden jedoch auf die baldige Beseitigung des gleichzeitigen Nebeneinanders mehrerer Rechtsordnungen hinarbeiten. Eine genaue Fristbestimmung wird man allerdings nur im Wege positiver Regelung treffen können.

---

1) Vgl. dazu WOLFF, VwR III § 164 II b 1

2) Ebenso VON LOEBELL, Neugliederung S. 37

3) Vgl. dazu oben S. 108 Anm. 2

VI. Kapitel: Die Wirkungen kommunaler Gebietsänderung auf die Rechte und Pflichten der beteiligten Gemeinden; Fragen der Auseinandersetzung

A. Rechtsnachfolge, Liquidation und Sondervermögen als die möglichen Folgen einer Gebietsänderung

Als mögliche Folgen kommunaler Gebietsänderung für die Rechtsbeziehungen der betroffenen Gemeinden sind zu unterscheiden die Rechtsnachfolge und, als Grundform der Beendigung juristischer Personen: die Liquidation[1]. Für die vermögensrechtlichen Verhältnisse ist ferner die Möglichkeit der Entstehung eines Sondervermögens zu berücksichtigen.

I. Rechtsnachfolge

Die Rechtsnachfolge ist ein dem privaten wie öffentlichen Recht geläufiger Begriff. Sie bezeichnet den Eintritt eines Rechtssubjektes in eine Rechts- oder Pflichtenstellung, die bisher ein anderes Subjekt eingenommen hatte, ohne daß der Gegenstand der Nachfolge durch die Übertragung in seinem Bestande verändert wird[2]. Dieser Vorgang kann einmal in der Weise stattfinden, daß die einer Person zugeordneten Rechtsbeziehungen als Ganzes auf einen oder mehrere Nachfolger übergehen, wobei für den Fall mehrerer Nachfolger diesen die erworbene Rechtsstellung gemeinschaftlich zur gesamten Hand zusteht. Neben dieser das Erbrecht des Bürgerlichen Gesetzbuches beherrschenden sogenannten Universalsukzession[3], die stets eine Auseinanderset-

---

1) Vgl. dazu BOEHMER, in Staudingers Kommentar zum BGB § 1922 Rdn. 42

2) Vgl. HEITMANN, a.a.O. S. 2 f.

3) Vgl. dazu BOEHMER, in Staudingers Kommentar zum BGB § 1922 Rdn. 1 ff., 124 ff.

zung unter den Beteiligten nach sich zieht, ist ein Übergang von Rechten und Pflichten auch in der Weise möglich, daß im Wege geteilter Gesamtnachfolge der Kreis der übergehenden Rechte und Pflichten durch eine bestimmte Sach- oder Funktionsbezogenheit bestimmt wird[1]. Da die Rechtsbeziehungen sich häufig nicht auf eine bestimmte Funktion spezifizieren lassen[2], tritt diese Art der Nachfolge nur selten in Reinform auf, sondern ist häufig vermischt mit einer Gesamthandsgemeinschaft an den Rechtsbeziehungen, die sowohl in einem Bezug zu den ihrem bisherigen Alleinberechtigten verbleibenden Aufgaben stehen wie auch den auf ein anderes Rechtssubjekt übergegangenen Aufgaben zuzuordnen sind.

Schließlich bleibt die sogenannte Singularzession, bei der der Kreis der übergehenden Rechte und Pflichten durch Bezeichnung des jeweiligen Rechtsverhältnisses selbst bestimmt wird. Sie bildet die Regelform für die Übertragung von Rechtsbeziehungen unter Lebenden[3].

Aus der Ableitung der Rechtsstellung von ihrem bisherigen Zuordnungssubjekt ergibt sich, daß durch den Übergang keine Veränderung des Inhalts des Rechts oder der Pflicht eintreten darf[4]. Von einer Rechtsnachfolge

---

1) So etwa die Sondererbfolge nach der Höfeordnung; vgl. dazu BARTHOLOMEYCZIK, Erbrecht § 35 II.

2) Man denke etwa an die Einrichtungen, die für mehrere Verwaltungsaufgaben gleichzeitig genutzt und unterhalten werden, wie Organisationseinrichtungen, Gebäude etc.

3) Vgl. dazu BOEHMER, in Staudingers Kommentar zum BGB § 122 Rdn. 88

4) Vgl. HEITMANN, a.a.O. S. 3. Eine über diese inhaltliche Gleichheit hinausgehende Identität kann allerdings nicht gefordert werden, besteht doch beispielsweise der Eigentumserwerb nicht darin, daß der bisherige Eigentümer nach Art der Übergabe einer Sache dem Erwerber sein Eigentum überträgt. Vielmehr ver-

bei kommunalen Gebietsänderungen von vornherein ausgeschlossen sind daher solche Rechtsbeziehungen, die nicht ohne Veränderung ihres Inhalts - und damit naturgemäß überhaupt nicht - übertragen werden können, da sie an den Bestand der Gemeinde als solcher, an die Fortdauer ihrer Rechtspersönlichkeit gebunden sind. Hierzu zählen insbesondere die höchstpersönlichen Rechte wie das Namensrecht, deren inhaltliche Bindung an eine bestimmte Person eine Übertragung unmöglich macht.

Die andere Voraussetzung jeder Rechtsnachfolge besteht in der Personenverschiedenheit zwischen Vorgänger und Erwerber. Angesichts der körperschaftlichen Struktur der Gemeinden könnten an dem Vorliegen dieser Voraussetzung Zweifel gehegt werden. Die Ausführungen zu den Wirkungen der Gebietsänderungsakte auf die beteiligten Gemeinden haben jedoch gezeigt, daß zwischen den Alt-Gemeinden und den mit der Gebietsänderung geschaffenen neuen Gemeinden keinerlei Persönlichkeitsidentität besteht[1]. Mit der Gebietsänderung werden bisherige Organisationseinheiten aufgehoben und durch andere ersetzt; identisch bei der Gemeindeneubildung bleibt lediglich das nunmehr in andere Organisationseinheiten zusammengefaßte Substrat.

---

schafft er dem Erwerber eine formal neue Eigentümerstellung, die lediglich inhaltlich mit der des Veräußerers übereinstimmt. Eine andere Auffassung ist weder mit § 986 Abs. 2 BGB in Einklang zu bringen, noch vermag sie die Möglichkeit gutgläubig lastenfreien Erwerbs zu begründen. Vgl. dazu HEFERMEHL, in Erman § 986 Rdn. 9; WOLFF/RAISER, Sachenrecht § 84 IV 1 a.

1) Siehe oben S. 32 ff.

II. Liquidation

Für die Auflösung juristischer Personen des Privatrechts bildet die Liquidation den Normalfall. Ihr Zweck ist die Gläubigerbefriedigung sowie die Verteilung des verbleibenden Erlöses an die Mitglieder, Gesellschafter usw. Die Liquidation steht damit im diametralen Gegensatz zur Rechtsnachfolge[1]. Sie bedeutet, daß der Lebenszweck und die Daseinsberechtigung einer juristischen Person restlos ausgelöscht werden[2].

Die Auflösung von Gemeinden im Zuge einer kommunalen Neuordnung erfolgt jedoch nicht, weil dieser Gemeinde ihre Daseinsberechtigung abgesprochen würde oder der Zweck ihres Daseins erreicht wäre, sondern um das kommunale Verwaltungspotential zu stärken[3]. Mit der Gebietsneuordnung werden lediglich die konkreten Organisationsformen verändert, mittels derer die Funktionen einer Gemeinde wahrgenommen werden, nicht aber sollen diese Funktionen selbst aufgehoben werden[4]. Die Liquidation steht damit im Widerspruch zu den Zielen jeder Gebietsneuordnung[5].

---

1) Die anfallberechtigten Personen erwerben die ihnen zugeteilten Vermögensstücke nicht unmittelbar mit der Auflösung der juristischen Person, sondern erst, nachdem die Liquidation vollendet ist; vgl. BOEHMER, in Staudingers Kommentar zum BGB, § 1922 Rdn. 42.

2) BOEHMER, in Staudingers Kommentar zum BGB § 1922 Rdn. 9

3) Vgl. HOPPE/RENGELING S. 3 f.

4) Vgl. dazu etwa HOPPE, Gebietsreform, DVBl. 1971 S. 473 ff. m.w.N.

5) Ausführlich auseinandergesetzt mit der Frage der Liquidation bei kommunalen Gebietsänderungen hat sich HEUSLER, ZSR 32 (N.F. 10) (1891) S. 353 ff.: Danach besteht der Grundsatz der separaten Verwaltung (Das AktG 37 wie auch das AktG 65 haben diese

III. Sondervermögen

1. Rückbildung der aufgelösten Gemeinde zur Realgemeinde

Ebenfalls im Gegensatz zur Rechtsnachfolge steht es, wenn das Vermögen einer aufgelösten Gemeinde fortan deren Mitgliedern als gemeinschaftliches Sondervermögen zur gesamten Hand verbleibt. Aus der aufgelösten Gemeinde wäre für diesen Fall mit der Auflösung eine nichtrechtsfähige Realgemeinde entstanden[1]. In den Gemeindeordnungen wird die Realgemeinde aus Rücksicht auf historische Traditionen zwar durchweg anerkannt[2]. Ihre Existenz kann allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß sie innerhalb des kommunalen Verwaltungsgefüges einen Fremdkörper darstellt, durch den die kommunale Organisationsebene in sich aufgespalten und die Stellung der sogenannten "politischen" Gemeinden als der untersten Organisationseinheit im öffentlichen Verwaltungsaufbau gestört wird. Die Beibehaltung der aufgelösten und veränderten Gemeinden

---

Regelung des § 306 Abs. 2 HGB allerdings nicht mehr übernommen) und Liquidation der Vermögensverhältnisse nur für Gesellschaften des Privatrechts. Die unterschiedliche Behandlung liege in der Verschiedenheit der Existenzbedingungen von Gemeinden und privatrechtlichen Korporationen: Die Entstehung und Auflösung von Gemeinden vollziehe sich nach öffentlich-rechtlichen Grundsätzen; sie bewege sich außerhalb der Sphäre des Privatrechts und könne nicht den privatrechtlichen Normen unterliegen, welche bei der Veränderung von privatrechtlichen Korporationen maßgebend seien. Danach können Gemeinden nicht liquidiert werden, weil die staatliche Organisation dadurch zerstört würde und ein notwendiges Glied derselben unterginge (S. 364).

1) Zur Realgemeinde vgl. GÖNNENWEIN, Gemeinderecht S. 69, 454; PAGENKOPF, Kommunalrecht S. 305 f.; RAUBALL, Erl. 4 zu § 66 GO.

2) Vgl. dazu PAGENKOPF, Kommunalrecht S. 305 f.

als nichtrechtsfähige Körperschaften setzte überdies voraus, daß die Gebietsänderung die Gemeinden nur als juristische Personen anspräche und sie nicht auch als Verbandseinheit auflöste oder veränderte. Gebietsänderung heißt jedoch Veränderung und Neubildung von Organisationseinheiten an der Stelle der bisherigen Verwaltungsgliederung, nicht aber Schaffung zusätzlicher Ebenen im öffentlichen Organisationsaufbau. Für einen Verbleib eingegliederter oder zerteilter Gemeinden als öffentlichrechtliche Realgemeinden bleibt in einer Gebietsänderung daher kein Raum[1].

2. Das Vermögen der aufgelösten Gemeinde als Sondervermögen der Nachfolgegemeinde

Während bei der soeben beschriebenen Form die vermögenswerten Rechte und Pflichten in der Hand der Gemeindemitglieder verbleiben, besteht die andere Möglichkeit darin, daß die Nachfolgegemeinde dieses Vermögen erwirbt, es allerdings ausschließlich zugunsten des Gemeindeteiles verwenden darf, dem diese Rechte und Pflichten als selbständige Gemeinde früher zugestanden haben. Als sogenanntes Gemeindeglieder- bzw. Ortschaftsvermögen ist diese Art gebundenen Gemeindevermögens in den Gemeindeordnungen zwar durchweg anerkannt[2]. Da die Gebietsänderung für das einge-

---

1) Der Fortbestand einer Gemeinde in ihrer bisherigen Form auf privatrechtlicher Grundlage ist für die Rechtsfolgen einer Gebietsänderung ohne Belang: Gemäß § 86 Abs. 3 und Abs. 2 Satz 1 GO darf weder Gemeindevermögen in Gemeindegliedervermögen, noch Gemeindegliedervermögen in Privatvermögen der Nutzungsberechtigten umgewandelt werden.

2) Vgl. § 86 Abs. 1 GO; § 83 bwGO; § 78 rh-pfGO; § 87 NGO. Die in älterer Literatur zu findende Bezeichnung Bürgervermögen (vgl. etwa PINI, Eingemeindungsfragen, PrVBl. 42 (1921) S. 521) meint sachlich dasselbe. Eine ähnliche Einrichtung ist das

gliederte Gebiet keinerlei rechtliche Sonderstellung innerhalb der aufnehmenden Gemeinde begründet oder aufrecht erhält, kann eine solche Bindung der neuen Gemeinde jedoch nicht von selbst, sondern nur kraft ausdrücklicher Erklärung eintreten.

Die Auswirkungen einer Gebietsänderung auf die Rechtsbeziehungen der beteiligten Gemeinden können demnach ausschließlich in einer Nachfolge in übertragbare Rechte und Pflichten bestehen. Fraglich bleibt allerdings, ob diese Wirkung unmittelbar mit Wirksamkeit der Gebietsänderung eintritt oder ob die Neugliederung zunächst nur einen schuldrechtlichen Anspruch begründet. Ferner bedarf es eines Nachfolge- bzw. Anspruchsgrundes. Die Gebietsänderung als solche kann insoweit nur Tatbestandsmerkmal sein; der rechtliche Grund einer damit eintretenden Nachfolge ist anderweitig zu suchen.

B. Die Rechtsnachfolge bei Eingemeindungen und Gemeindezusammenschlüssen. Rechtsnachfolge kraft Funktionsnachfolge

Gemäß § 15 Abs. 1 GO sind in den Gebietsänderungsverträgen unter anderem die für die Rechtsnachfolge notwendigen Bestimmungen zu treffen. Die Gemeindeordnung geht mithin davon aus, daß mit Inkrafttreten der Gebietsänderung eine Rechtsnachfolge entweder ipso iure

---

sogenannte Ortsschaftsvermögen gemäß Art. 67 bayGO; es ist das Vermögen der ehemaligen Ortschaften, das von den Gemeinden als Sondervermögen zu führen und zu verwalten ist. Seine Erträge sind für die Bedürfnisse, insbesondere für die Erfüllung der früheren Pflichtaufgaben der Gemeindeteile zu verwenden, die als Ortsschaften Eigentümer des Ortschaftsvermögens waren. Hierzu, wie auch zum Begriff der Ortschaften vgl. HELMREICH-WIDTMANN, Art. 66, 67; ferner GÖNNENWEIN, Gemeinderecht S. 456

stattfindet oder aber - soweit notwendig - durch entsprechende Bestimmungen erwirkt werden soll. Da bei der Eingemeindung und dem Zusammenschluß von Gemeinden diese jeweils insgesamt in eine andere Gemeinde eingegliedert oder zu einer neuen Gemeinde zusammengeschlossen werden, sind Unklarheiten über den Umfang der übergehenden Rechte und Pflichten praktisch ausgeschlossen. Für einen - gegebenenfalls vorzuschaltenden - schuldrechtlichen Anspruch auf Übertragung bleibt angesichts des Untergangs der aufgelösten Gemeinde kein Raum. Es ist daher ungeteilte Auffassung in Rechtsprechung und Literatur, daß in den Fällen der Eingemeindung sowie des Zusammenschlusses von Gemeinden die aufnehmende bzw. neu gebildete Gemeinde ohne weiteres in die Rechte und Pflichten der von der Gebietsänderung betroffenen aufgelösten Gemeinde(n) eintritt; sämtliche übertragbaren öffentlichrechtlichen wie auch privatrechtlichen Rechte und Pflichten der aufgelösten Gemeinde gehen ipso iure auf sie über[1].

---

1) Vgl. RStGH in RGZ 134 Anh. S. 12 ff. (23); RGZ 68 S. 213 ff. (217); RGZ 87 S. 284 ff. (286); Württ.-Bad.VGH DöV 1952 S. 509 Nr. 256; OVG Münster RsprSlg. Nr. 2 zu § 17 GO. Aus der Lit.: STIER-SOMLO, Handbuch S. 204 ff.; PINI, Eingemeindungsfragen, PrVBl. 42 (1921) S. 521; NUSSBAUM, a.a.O. S. 9 ff.; VON BITTER, Art. Gemeindebezirke in: HdwbprVw I S. 639; PETERS, VwR S. 298; BERKENHOFF, Kommunalverfassungsrecht S. 202; ZUHORN-HOPPE, a.a.O. S. 131; PAGENKOPF, Kommunalrecht S. 118; GÖNNENWEIN, Gemeinderecht S. 81; KUNZE/SCHMID/REHM, Erl. I 2 d aa zu § 9 bwGO; KOTTENBERG-REHN, Erl. II 1 zu § 17 GO. Ebenso Nr. 3.21 Abs. 1 VwVO zu § 15 GO; Ziff. 5 des 1. RdErl. zu § 9 bwGO (abgedr. bei KUNZE/SCHMID/REHM). Die abweichende Auffassung von Hildegard KRÜGER (DöV 1951 S. 263 ff., 264), daß für die Verbindlichkeiten öffentlichrechtlicher Körperschaften nach deren Auflösung die Mitglieder haften, betrifft offensichtlich nur den Fall, daß eine Körperschaft ersatzlos aufgelöst wird.

Zur Begründung ist teilweise der Gedanke der Vermögensübernahme in Verbindung mit § 419 BGB herangezogen worden[1]. Es kann jedoch nicht übersehen werden, daß mit Hilfe des § 419 BGB die hier angeschnittenen Fragen keinesfalls abschließend gelöst werden können. Einmal erfaßt diese Bestimmung nur vermögensrechtliche Beziehungen, und unter diesen nur die Verbindlichkeiten; bezüglich der Aktiva geht § 419 BGB davon aus, daß sie bereits übergegangen sind, nimmt also Voraussetzungen an, deren rechtliche Grundlage hier erst gefunden werden muß. Zum anderen liegt der Zweck des § 419 BGB ausschließlich in der Sicherung der Gläubiger, die auf die Kreditwürdigkeit ihres Schuldners vertraut haben. Dementsprechend gehen die Schulden des Vorgängers nicht als Leistungspflichten, sondern nur als Vermögenslasten auf den Erwerber über, ohne daß von einer Rechtsnachfolge in diese Pflichten gesprochen werden könnte[2].

Einen Schritt weiter führen die Untersuchungen HEUSLERs sowie die Entscheidungen des Reichsgerichts zur Rechtsnachfolge bei Eingemeindungen. Übereinstimmend sehen beide den Grund der Nachfolge im öffentlichen Recht[3]. Während das Reichsgericht in offenbarer Anlehnung an die Genossenschaftslehre den Grund der Nachfolge in einem mit der Eingemeindung eintretenden Übergang der Rechtspersönlichkeit des aufgelösten Kommunalverbandes auf die so erweiterte aufnehmende Gemeinde

---

1) Vgl. etwa die Ausführungen in RGZ 68, 213 ff. (216 f.); ferner DÄUBLER, NJW 1954 S. 5 ff.; BGHZ 16, 184 ff. (186 f.).

2) Vgl. dazu BOEHMER, Erbfolge und Erbenhaftung (1927) S. 92 ff. (98 ff.)

3) RGZ 68 S. 212 ff.; HEUSLER, ZSR 32 (1891) S. 353 ff.

sah[1], verwies HEUSLER auf die den Korporationen des Privatrechts nicht gegebene durch alle Veränderungen hindurch gleichbleibende öffentliche Funktion der Gemeinden im Rahmen des Staatsgefüges. Ebenso führte das Züricher Appellationsgericht[2] aus: Die Gemeinde sei kein selbständiges Individuum, sondern ein frei geschaffener Organismus, der als Mittel diene, damit gewisse Bedürfnisse einer Gemeinschaft von Menschen befriedigt werden können. Durch alle Veränderungen hindurch, geteilt oder mit einem ähnlichen Gebilde vereinigt, lebe die Gemeinde als notwendiges Glied des Staates fort und blieben ihre Rechte und Verbindlichkeiten erhalten.

Die den Rechtsbeziehungen eines Verwaltungsträgers eigene Funktionsbezogenheit brache auch in den Jahren nach dem Zusammenbruch des Deutschen Reiches den wegweisenden Gedanken zur rechtssystematischen Begründung der Rechtsnachfolge der neu gegründeten Länder in die Rechte und vor allen Dingen Verbindlichkeiten des Deutschen Reiches, der ehemaligen

---

1) Vgl. GIERKE, Genossenschaftstheorie S. 864 f.: Der seines selbständigen einheitlichen Daseins beraubte soziale Körper falle mit seiner Auflösung in der Regel nicht ins Leere, sondern werde von anderen sozialen Körpern absorbiert. In Anpassung an diese Verhältnisse der sozialen Lebensbewegung müsse die Rechtsordnung zu dem Gedanken einer entsprechenden Nachfolge in die Stelle der erloschenen sozialen Persönlichkeit gelangen, woraus dann die Nachfolge in deren Hinterlassenschaft sich als unmittelbare Folge ergebe. Nach GIERKE besteht diese Persönlichkeitsfortsetzung nicht nur bei juristischen, sondern auch bei natürlichen Personen nach deren Tod, wo sie allerdings nur die geistige, nicht auch die reale Persönlichkeit umfasse. Vgl. dazu BOEHMER, in Staudingers Kommentar zum BGB, § 1922 Rdn. 101.

2) Urteil vom 22. Februar 1911 (Glöckliprozeß), auszugsweise wiedergegeben in KG JFG 3 (1926) S. 333 ff. (338).

Länder sowie anderer öffentlichrechtlicher Körperschaften, die als Rechtsperson untergegangen waren oder zumindest erhebliche Umgestaltungen erfahren hatten. Der Übergang ihrer Funktion auf die neu errichteten Länder und Organisationen legte die Lösung nahe, daß damit - entsprechend der Kontinuität der öffentlichen Verwaltung - auch ein Übergang der Verbindlichkeiten erfolgt sei und der Funktionsnachfolger daher für diese Verbindlichkeiten hafte[1]. Konkreter Anlaß, die Funktionsnachfolge als Titel eines Übergangs von Rechten und Pflichten zu sehen, waren zwar vermögensrechtliche Ansprüche, die gegen den neuen Funktionsträger geltend gemacht wurden. Das dem Gedanken der Funktionsnachfolge zugrundeliegende dogmatische Fundament ist jedoch neben rechts- und sozialstaatlichen Überlegungen vor allem die grundsätzliche Kontinuität öffentlicher Verwaltungsaufgaben überhaupt[2]. Der Anwendungsbereich der Funktionsnachfolge erfaßt daher weder nur vermögensrechtliche Pflichten, noch ist er auf Rechtsverhältnisse nur vermögensrechtlichen Inhalts beschränkt. Da das gesamte Handeln eines Trägers öffentlicher Verwaltung in einem funktionalen Bezug steht, werden sämtliche sowohl öffentlichrechtlichen wie auch privatrechtlichen Rechtsbeziehungen

---

1) Vgl. dazu BGHZ 8 S. 169 ff. (179 ff.); 10 S. 220 ff.; 16 S. 184 ff.; BGH ZBR 1953 S. 169; OVG Münster DöV 1953 S. 118; LVG Rh-Pf DVBl. 1952 S. 638. Aus der Lit.: DÄUBLER, NJW 1954 S. 5 ff.; REINHARDT, NJW 1952 S. 441 ff. sowie STEINBÖMER und KAJA, jeweils a.a.O.

2) Vgl. dazu insbes. STEINBÖMER, Funktionsnachfolge S. 24 ff.; ferner BGH NJW 1957 S. 1148. Zum Parteiwechsel bei Übergang eines Aufgabenkreises der öffentlichen Verwaltung vgl. BayVGH BayVBl. 1955 S. 63; BayVGH BayVBl. 1962 S. 248; bwVGH BaWüVBl. 1970 S. 14.

von dem Funktionsübergang erfaßt[1]. Die Funktionsnachfolge ist zwar kein gebietlicher, sondern ein funktioneller Tatbestand der Rechtskontinuität[2]. Diese Differenzierung zwischen Gebietsveränderungen und funktionellen Umgestaltungen kann für den Gedanken der Funktionsnachfolge jedoch keinen Einfluß erlangen, da Gebietsveränderungen regelmäßig nicht ohne gleichzeitige Veränderung im funktionellen Bereich erfolgen[3].

---

1) Rechtssystematisch inkonsequent sind daher die späteren Entscheidungen des BGH zum Anwendungsbereich der Funktionsnachfolge, vgl. etwa BGHZ 16 S. 184 ff. (188). SCHEUNER (Funktionsnachfolge S. 43) und STEINBÖMER (Funktionsnachfolge S. 27) sehen daher zu recht die mit sozialpolitischen Erwägungen begründete Differenzierung zwischen öffentlichrechtlichen und zivilrechtlichen Ansprüchen als unbefriedigend an. Der Bundesgerichtshof führt jedoch selbst aus, daß "anderenfalls ... die dem Gesetzgeber aus guten Gründen vorbehaltene umfassende Regelung der Schulden Preußens durch richterliche Einzelentscheidungen vorweggenommen (würde)". Dem könne nicht die Hand geboten werden, weil der Richter nicht die Größenordnung der übernommenen Vermögen und der Schuldenlast kenne und nicht abmessen könne, ob und inwieweit laufende Einnahmen der neu gebildeten Länder zur Schuldendeckung herangezogen werden können". BGHZ 16 S. 184 ff. (188). Die vom BGH aufgestellte Unterscheidung hat ihren Grund daher nicht in rechtstheoretischen Erwägungen, sondern beruht ausschließlich auf der Zurückhaltung, die er sich dem damaligen Gesetzgeber gegenüber auferlegte. Vgl. STEINBÖMER, Funktionsnachfolge S. 26.

2) Vgl. SCHEUNER, Funktionsnachfolge S. 34

3) STEINBÖMER, Funktionsnachfolge S. 39, der sich damit gegen die Auffassung SCHEUNERs (Funktionsnachfolge S. 34) wendet, Funktionsnachfolge entstehe dort, wo Zuständigkeiten und Hoheitsrechte von einem Subjekt auf das andere verlagert würden, sie erfasse aber nicht den Übergang von Rechten und Pflichten auf ein anderes Subjekt im Zuge von Gebietsveränderungen.

C. Die Rechtsnachfolge bei Umgemeindungen, Gebietszusammenschlüssen und Gemeindezergliederungen

I. Die Unterscheidung nach öffentlichrechtlicher und privatrechtlicher Natur der Rechtsverhältnisse

1. Die Unterscheidung zwischen Auflösung einer Gemeinde und bloßer Ausgliederung. Beschränkung der privatrechtlichen Wirkung einer Gebietsänderung auf die Fälle der Auflösung von Gemeinden

Für die Eingemeindung und den Zusammenschluß ganzer Gemeinden ist im Ergebnis unstreitig, daß die Rechte und Pflichten der aufgelösten Gemeinde in jeder Beziehung auf die neu gebildete oder aufnehmende Gemeinde als deren Gesamtrechtsnachfolgerin übergehen. Bleiben die von einer Gebietsänderung betroffenen Gemeinden dagegen als Rechtssubjekt erhalten, wird für den Übergang von Rechten und Pflichten durchweg danach unterschieden, ob die in Rede stehenden Rechtsbeziehungen öffentlichrechtlichen oder privatrechtlichen Charakter tragen. Lediglich die in dem eingegliederten Gebietsteil wurzelnden Rechte und Pflichten öffentlichrechtlicher Natur, die sich aus der Gebietshoheit unmittelbar ergeben, sollen ohne weiteres übergehen[1]. Für sie trete kraft Gesetzes eine dem Wechsel der Zuständigkeit entsprechende Teilrechtsnachfolge ein[2]. Von dem Gebietswechsel unberührt bleiben sollen dagegen die vermögensrechtlichen Rechte

---

1) KUNZE/SCHMID/REHM, Erl. I 2 d bb zu § 9 bwGO; SCHLEMPP, Erl. V zu § 18 HGO und RAUBALL, Erl. 2 zu § 15 GO jeweils unter Hinweis auf RGZ 68 S. 370 ff. (372 f.).

2) Vgl. oben Anm. 1; ferner HECKER, a.a.O. S. 65 f.; mit Einschränkung GÖNNENWEIN, Gemeinderecht S. 81

und Pflichten[1]. Als Subjekte des Privatrechts würden die Gemeinden von der Gebietsänderung nicht unmittelbar betroffen, so daß weder das im Umgemeindungsgebiet belegene Finanzvermögen noch das Verwaltungsvermögen übergingen[2]. Ebenso geht Nr. 3.21 Abs. 2 der VwVO zu § 15 GO davon aus, daß die verkleinerte Gemeinde auch weiterhin Trägerin sämtlicher - zumindest vermögensrechtlicher - Rechte und Pflichten bleibt. Die Festsetzung, welche Rechte und Pflichten im einzelnen übergehen, müsse durch Auseinandersetzung unter den Beteiligten geregelt werden.

Es leuchtet ein, daß diese Unterscheidung nach der jeweiligen Art der Zuordnungssubjektivität nur auf die Fälle anwendbar ist, in denen die Rechtspersönlichkeit der betroffenen Gemeinden erhalten bleibt.

---

1) KUNZE/SCHMID/REHM, Erl. I 2 d bb zu § 9 bwGO; ebenso HECKER, a.a.O. S. 74; BERKENHOFF, Kommunalverfassungsrecht S. 202: Von Nachfolge könne hier schon begrifflich keine Rede sein. Weil die durch die Eingliederung bewirkte Rechtsnachfolge alle öffentlichrechtlichen Rechtsverhältnisse ergreife, folgert STIER-SOMLO (Handbuch S. 205), würden die privatrechtlichen nicht ohne weiteres durch die Gebietsänderung betroffen. Auch der Bundesgerichtshof glaubte bei der Frage der Nachfolge des Landes Niedersachsen in eine Rückerstattungspflicht des ehemaligen Landes Preußen, den Haftungsumfang durch Beschränkung auf öffentlichrechtliche Ansprüche eingrenzen zu müssen; BGHZ 16 S. 184 ff. (188); näheres dazu bei STEINBÖMER, a.a.O. S. 26 f. sowie unten S. 141 ff.

2) HEYDT, DVBl. 1965 S. 509 ff. (510) unter Hinweis auf KUNZE/SCHMID/REHM, § 9 Erl. I 2 d bb; ebenso JUNG, PrVBl. 31 (1910) S. 486. Vorsichtiger in der Formulierung ist SCHLEMPP, Erl. VI 2 zu § 18 HGO, der von einer vorwiegend bei den zivilen Rechten und Pflichten entstehenden Gemeinsamkeit zwischen der verkleinerten und den aufnehmenden bzw. neu gebildeten Gemeinden spricht, die im Bereich des öffentlichen Rechts nur vereinzelt auftrete.

Wird der Rest der abtretenden Gemeinde ebenfalls - in andere Gemeinden - eingegliedert oder eine Gemeinde in mehrere Einzelgemeinden aufgeteilt, so daß die bisherige Gemeinde aufgelöst ist, wird eine allumfassende Rechtsnachfolge der aufnehmenden bzw. neuen Gemeinden unausweichlich, sollen die privatrechtlichen Rechte und Pflichten der aufgelösten Gemeinde nicht untergehen oder - soweit es sich um Eigentum an Sachen handelt - diese herrenlos werden[1]. Für den Fall der Aufteilung einer Gemeinde in mehrere Einzelgemeinden hat die Rechtsprechung daher entschieden, daß mit dem Inkrafttreten der Gemeindeteilung das Vermögen der geteilten Gemeinde im Wege der Gesamtrechtsnachfolge auf die Einzelgemeinden übergeht[2].

Da die aufnehmende Gemeinde im Falle einer Eingemeindung jedoch keinesfalls die aufgelöste Gemeinde als

---

1) Zur Frage der Herrenlosigkeit bei Auflösung eines Kommunalverbandes vgl. RG PrVBl. 28 (1906/07) S. 376 f.

2) KGJ 41 (1912) S. 208 ff. Die Entscheidung betraf die Aufteilung einer evangelisch-lutherischen Kirchengemeinde. Für politische Gemeinden ebenso RG HRR 1933 Nr. 1236. Nach KUNZE-SCHMID-REHM, § 9 Erl. I 2 d cc, kann die Rechtsnachfolge hierbei sowohl nach den Grundsätzen der Einzelrechtsnachfolge geregelt werden wie auch durch Bestimmung einer der aufnehmenden Gemeinden zum Gesamtrechtsnachfolger, der gegenüber die anderen Gemeinden Ausgleichansprüche erhalten, die im Auseinandersetzungswege geltend zu machen sind. Offen bleibt hierbei allerdings, wie eine Rechtsnachfolge nach den für die Umgemeindung beschriebenen Grundsätzen der Einzelrechtsnachfolge durchgeführt werden soll, wenn der bisherige Vermögensträger bereits untergegangen ist. Nach SCHLEMPP, Erl. VI 2 zu § 18 HGO, ist auch im ersten Fall eine Auseinandersetzung unentbehrlich, da die Rechtspersönlichkeit der aufgelösten Gemeinde auf mehrere Rechtsträger aufgeteilt und von diesen fortgesetzt werde (vgl. dazu GIERKE, Genossenschaftstheorie, S. 864 - 867).

Person in sich aufnimmt - die Unmöglichkeit eines solchen Vorgangs wurde bereits oben herausgestellt[1]-, der Nachfolgetatbestand also nicht an den Untergang der aufgelösten Gemeinde knüpfen kann, muß jede Unterscheidung danach, ob mit der Gebietsänderung eine Gemeinde aufgelöst wird, für die Frage der Rechtsnachfolge ohne Relevanz bleiben. Grund und Umfang der Nachfolge werden bestimmt durch die auf das umgegliederte Gebiet bezogenen Funktionen der aufnehmenden Gemeinde. Funktionen werden einer Person zwar zugeordnet, sind jedoch nicht mit dieser zu identifizieren, weswegen der Tatbestand der Funktionsnachfolge unabhängig davon vorliegt, ob der bisherige Funktionsträger als Person untergeht oder lediglich einen Teil seines bisherigen örtlichen oder sachlichen Aufgabenbereiches an ein anderes Verwaltungssubjekt verliert. Unter dem Gesichtspunkt der Nachfolge ist der Rechtsvorgang in allen Fällen kommunaler Gebietsänderung der gleiche. Wenn in Nr. 3.2 VwVO zu § 15 GO bestimmt wird, einer Festlegung der Rechtsnachfolge, d.h. der Bestimmung eines Rechtsnachfolgers bedürfe es insbesondere dann, wenn eine Gemeinde im Zuge einer Gebietsänderung aufgelöst und auf mehrere Gemeinden verteilt werden soll, so mag eine solche Regelung zwar aus praktischen Gründen wünschenswert sein; eine rechtliche Notwendigkeit besteht hierzu allerdings nicht.

2. Die Unterscheidung nach öffentlichrechtlicher und privatrechtlicher Zuordnungssubjektivität

Jede Institution, der die Eigenschaft zukommt, juristische Person des öffentlichen Rechts zu sein, kann sowohl öffentlichrechtlich als auch privatrechtlich tätig werden. Als öffentlichrechtliche Körperschaften

---

1) Siehe oben S. 27 ff. (33 f.)

sind die Gemeinden daher sowohl Subjekte des öffentlichen Rechts als auch Privatrechtssubjekte[1]. Scharf zu unterscheiden von dieser auf die Natur des einzelnen Rechtsverhältnisses bezogenen Zuordnungssubjektivität ist die Personennatur: Bezogen auf ihre Person sind die Gemeinden wie jede andere öffentlichrechtliche Körperschaft ausschließlich Personen des öffentlichen Rechts. Die begriffsnotwendige Einheit der Person schließt aus, sie gleichzeitig auch als Privatperson anzuerkennen[2]. Während die Zuordnungssubjektivität den Bezug zu der Natur des einzelnen Rechtsverhältnisses herstellt, grenzt der öffentlichrechtliche Personencharakter die Funktion und den Zweck ein, in den eine Berechtigung oder Verpflichtung auf seiten ihres Zuordnungssubjektes gestellt sind. Mit der Zuordnung zu einer bestimmten juristischen Person treten ein Recht oder eine Pflicht automatisch in eine bestimmte Funktion oder auch Summe von Funktionen, nämlich jene, die dem betreffenden Personengebilde seinen Zweck und seine Daseinsberechtigung vermitteln. Sämtliche Rechtsbeziehungen einer Gemeinde stehen daher - gleichgültig, welchen Inhalt sie haben und welcher Rechtsnatur sie sind - allein

---

1) Allgemeine Auffassung; vgl. WOLFF, VwR I § 23 I

2) Ebenso HEUSLER, ZSR 32 (1891) S. 353 ff. (362, 364): Auch für die Gemeinden gelte, daß sie personae iuris publici seien und blieben und das Privatrecht keinerlei Einfluß auf ihre Qualifikation als solche habe. Unterschiedlich in der Terminologie insoweit WOLFF, der die Privatperson einmal durch ihre Rechtsfähigkeit als Träger privatrechtlicher Verpflichtungen und Berechtigungen charakterisiert (VwR I § 32 III c 2 α), andererseits aber der mit der Wahrnehmung einzelner hoheitlicher Kompetenzen Beliehene - obwohl damit Träger öffentlicher Verwaltung - trotz alledem Person des Privatrechts sein soll (VwR II 104 I b).

aufgrund des öffentlichrechtlichen Charakters ihres Zuordnungssubjektes ausnahmslos in einer öffentlichen Funktion[1]. Die Funktion als der Grund der Zuordnung veranlaßt bei Gebietsänderungen aber auch den Wechsel des Zuordnungssubjektes und damit den Eintritt einer Rechtsnachfolge. Da der Zuordnungsgrund unabhängig ist von der Natur des jeweiligen Rechtsverhältnisses, muß auch umgekehrt die Unterscheidung nach öffentlichrechtlicher oder privatrechtlicher Form eines Rechtsverhältnisses auf die Frage der Rechtsnachfolge anläßlich einer kommunalen Gebietsänderung ohne Einfluß bleiben. Für die Frage der Rechtswirkungen einer kommunalen Gebietsänderung auf die Rechte und Pflichten der beteiligten Gemeinden ist eine Differenzierung nach dem Rechtscharakter des Nachfolgegegenstandes ebensowenig begründet[2] wie das Kriterium der Auflösung einer Gemeinde.

II. Kriterien zur Aufteilung der übergehenden Rechte und Pflichten

Allein die Erkenntnis und Feststellung, daß mit dem Übergang von Funktionen eine entsprechende Rechtsnachfolge verbunden ist, beinhaltet noch keine Aussage darüber, wie diese Rechtsnachfolge sich im einzelnen gestaltet, wenn der Funktionsübergang nur ein teilweiser ist, sei es daß der bisherige Funktionsträger erhalten bleibt oder aber sein Aufgabengebiet auf mehrere andere Verwaltungsträger aufgeteilt wird. Diese

---

1) Für das Verwaltungsvermögen gilt dies ebenso wie für das Finanzvermögen. Die Widmung einer Sache zur öffentlichen gibt dieser lediglich eine bestimmte öffentliche Zweckbestimmung, was aber nicht heißt, daß sie nicht bereits vorher eine - wenn auch andere - öffentliche Funktion erfüllte und sei es allein aufgrund ihres Vermögenswertes.

2) Vgl. auch oben S. 137 Anm. 1 sowie SCHLEMPP, Erl. VI 2 zu § 18 HGO.

Aufteilung kann sowohl nach sachlichen wie auch nach örtlichen Gesichtspunkten erfolgen. Da der sachliche Aufgabenbereich im Regelfall für alle Gemeinden der gleiche ist und die Gebietsänderung primär räumliche Zuständigkeiten verändert[1], beschränkt sich die Untersuchung auf die Folgen räumlicher Funktionsverlagerung.

1. Die räumliche Zuständigkeit als Aufteilungsmaßstab

Die Zuständigkeit als Rechtsbegriff ist ein spezielles Institut insbesondere des hoheitlichen Verwaltungshandelns. Als solches bezeichnet sie die sachliche, räumliche wie auch instantielle Sphäre eines Verwaltungssubjektes. Über diesen durch die Zuständigkeitsordnung gesetzten Rahmen hinaus kann ein Verwaltungssubjekt keine - jedenfalls keine rechtmäßigen - Rechtsbeziehungen unterhalten[2].

Während die Funktion den materiellen Zuordnungspunkt einer Rechtsbeziehung bedeutet, mit dessen Wechsel gleichzeitig die ihm zuzuordnenden Rechtsbeziehungen ihr Zuordnungssubjekt verändern, ist die Zuständigkeit ein rechtstechnischer Abgrenzungsbegriff zur organisatorischen Grenzbestimmung des Tätigkeitsbereichs eines Verwaltungssubjektes[3], ohne daß ihr damit ein sachliches Substrat zukommt. Das sachliche Substrat

---

1) Ausnahmen ergeben sich, wenn privilegierte Gemeinden (etwa nach § 77 Abs. 5 BauO NW) oder Teile einer solchen in eine nicht privilegierte Gemeinde eingegliedert werden, so daß ihre Aufgaben insoweit nicht auf die aufnehmende Gemeinde, sondern auf den zuständigen Kreis übergehen.

2) Vgl. WOLFF, VwR II § 72 IV c 1

3) Vgl. ADAMI, a.a.O. S. 35; WOLFF, VwR II § 72 I b 2, c 1.

liegt in der Funktion, zu der die Zuständigkeit lediglich als organisationsrechtliches Korrelat hinzutritt[1].

Die Bedeutung der Zuständigkeit gegenüber der Funktion zeigt sich in dem mit ihr gewährleisteten Anspruch auf Ausschließlichkeit: Während die Funktion individualbezogen ausschließlich von dem Einzelsubjekt ausgeht, so daß mehrere Subjekte ohne weiteres die sachlich selbe Funktion haben und sich in deren Wahrnehmung überschneiden können, schafft die Zuständigkeitsordnung gerade die Grenzen, die eine solche Überschneidung mehrerer Verwaltungssubjekte verhindern sollen. Soweit daher Zuständigkeitsgrenzen bestehen, bilden sie die Rechtsmäßigkeitsgrenze, über die hinaus ein Verwaltungsträger seine Funktionen nicht ausüben darf.

Dieses Verhältnis von Zuständigkeit und Funktion wird zunächst dann relevant, wenn eine Zuständigkeitsordnung neu eingeführt wird. Für die Frage der Nachfolge hat dies jedoch keine Bedeutung. Hat eine Gemeinde eine Maßnahme getroffen, die über ihre Zuständigkeit hinausging und daher zumindest rechtswidrig ist, steht sie dennoch notwendig in einer funktionalen Beziehung zu dieser Gemeinde. Da die Zuständigkeitsordnung keinen Nachfolgegrund oder -tatbestand schafft, bleibt diese Rechtswidrigkeit auf die Frage der Nachfolge kraft Gebietsänderung ohne Einfluß.

---

1) Wenn daher bisweilen von einem Übergang oder einer Übertragung von Zuständigkeiten gesprochen wird, so bedeutet dies - wird es nicht als Synonym für die Übertragung einer Aufgabe verwandt - in keinem Fall, daß damit ein - wenn auch immer nur gedanklich vorstellbarer - Gegenstand derivativ übertragen würde, sondern heißt immer nur Verschiebung von Tätigkeitsgrenzen im Sinne eines Wechsels des zuständigen Verwaltungssubjektes.

Die wesentlichere Bedeutung der Ausschließlichkeit der Zuständigkeitsordnung für kommunale Gebietsänderungen zeigt sich in der Unvereinbarkeit dieses Grundsatzes mit der Möglichkeit einer Gesamthandsgemeinschaft: Sämtliche der Zuständigkeitsordnung unterfallenden Rechtsbeziehungen, die nicht ausschließlich in dem von der Gebietsänderung unmittelbar betroffenen Gebiet wurzeln, erfahren automatisch eine Aufteilung[1]. Dasselbe gilt erst recht für die Rechte und Pflichten, die ihren Sitz ausschließlich in dem veränderten Gebietsteil haben[2]. In der Literatur ist häufiger die Auffassung zu finden, diese Folge ergebe sich aus der öffentlichrechtlichen Natur des Rechtsverhältnisses[3]. Die Einordnung in öffentliches Recht und Privatrecht vermag den Kreis der übergehenden Rechte und Pflichten jedoch ebensowenig zu begrenzen[4] und zu bestimmen wie sie die Nachfolge im Falle einer Gebietsänderung begründen kann. Der rechtliche Grund der Nachfolge liegt viel-

---

1) Ebenso SCHLEMPP, Erl. VI 2 zu § 18 HGO

2) Vgl. dazu aus der Rspr.: bwVGH BaWüVBl. 1970 S. 14 f. (15), wo der Senat seine Auffassung, daß der bisherige Funktionsträger in entsprechender Anwendung des § 265 Abs. 2 ZPO den Prozeß für den Funktionsnachfolger weiterführe, ausdrücklich aufgegeben hat.

3) Vgl. etwa HEYDT, DVBl. 1965 S. 509; HECKER, a.a.O. S. 74; ZEITLER, Gebietsänderungsverfahren, Gde 1966 S. 312 ff. (313); MITTENDORF, SKV 1971 S. 38 ff. (40).

4) Ebenso bereits RGZ 68 S. 370 ff. (373). In gleicher Richtung SCHLEMPP, Erl. VI 2 zu § 18 HGO: Rechtliche Gemeinsamkeiten zwischen mehreren von einer Gebietsänderung betroffenen Gemeinden entstünden vorwiegend bei den zivilen Rechten und Pflichten und nur vereinzelt im Bereich des öffentlichen Rechts. Zu Sinn und Funktion der Unterscheidung zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht vgl. BULLINGER, Öffentliches Recht und Privatrecht S. 75.

mehr einheitlich in der durch die Gebietsänderung veranlaßte Verschiebung von Funktionen, die durch die Zuständigkeitsordnung lediglich abgegrenzt und verbindlich festgelegt werden. Als Rechtmäßigkeitsvoraussetzung hat die Zuständigkeit ihren Sitz zwar im öffentlichen Recht. Es besteht indes keine begriffliche Notwendigkeit, nach der Zuständigkeit und öffentlichrechtliche Zuordnung miteinander deckungsgleich sein müßten. Die hier möglichen Überschneidungen zeigen sich mit Deutlichkeit einmal im Verwaltungsprivatrecht wie aber auch im Bereich der öffentlichrechtlichen Vereinbarungen und Verträge zwischen verschiedenen Verwaltungsträgern untereinander[1].

2. Die Aufteilung nach dem Belegenheitsprinzip

Die Neugliederungsregelungen beschränken sich im allgemeinen darauf, daß sie - jedenfalls für das unbewegliche Vermögen - eine Aufteilung nach dem Prinzip der Belegenheit der Sache bestimmen[2]. Der unbestreitbare Vorteil eines solchen Vorgehens liegt in der Klarheit der Abgrenzung. Ebenso unbestreitbar ist aber auch, daß die bloße Belegenheit einer Sache lediglich ihre Beschaffenheit in tatsächlicher Hinsicht bestimmt und zu ihrer funktionalen Bestimmung ohne jeden inneren

---

1) Öffentlichrechtliche Vereinbarungen unterliegen erst der Zuständigkeitsordnung, wenn sie nicht nur für die beteiligten Hoheitsträger, sondern auch für Dritte, insbesondere die Mitglieder einer der beteiligten Körperschaften verbindliche Regelungen enthalten, vgl. dazu WOLFF, VwR I § 25 X. Zu Begriff und Funktion der Zuständigkeit vgl. ausführlich ADAMI, a.a.O.

2) Vgl. Nr. 3.11 VwVO zu § 15 GO; VON LOEBELL, Neugliederung S. 31 ff. (33), der für bewegliche Sachen allerdings auch die Nutzung berücksichtigt sehen will.

Zusammenhang steht. Belegenheitsprinzip und funktionale Aufteilung mögen im Einzelfall zwar zu demselben Ergebnis führen; diese Übereinstimmung kann aber immer nur zufällig sein. Die rein äußerliche Bestimmung nach der Belegenheit würde in vielen Fällen der Sachlage, d.h. dem inneren Gehalt des einzelnen Rechtsverhältnisses nicht gerecht[1].

3. Die Aufteilung nach der Gebietsbezogenheit

Soweit der Kreis der von einer Funktionsnachfolge erfaßten Rechtsbeziehungen nicht bereits durch die Zuständigkeitsordnung oder spezialgesetzliche Regelungen determiniert ist, bietet sich eine Aufteilung entsprechend ihrer Gebietsbezogenheit an. In der Rechtsprechung ist dieser Gedanke der Bezüglichkeit mehrfach herangezogen worden, um den Übergang von Rechten und Pflichten bei Gebietsänderungen zu begründen. Reichsgericht wie auch Bundesgerichtshof sprechen sich ausdrücklich dahin aus, daß bei dem Übergang von Teilen eines Gebietes dem Umstand, in welchem Gebietteil ein Rechtsverhältnis seine Wurzel und seinen Sitz hat, durchaus Bedeutung zukommt, ob dieses Rechtsverhältnis beim abgebenden Gebiet verbleibt oder auf den Erwerber übergeht. Im Interesse einer sachgerechten Aufteilung unter die an einer Gebietsänderung beteiligten Verwaltungsträger könne die Bezüglichkeit des einzelnen Rechtsverhältnisses allerdings nur aus dem Gesamtinhalt der im Einzelfall bestehenden Rechtsbeziehungen ermittelt werden[2].

---

1) BGHZ 9 S. 339 ff. (356); ähnlich OLG Hamburg (als Vorinstanz) MDR 1952 S. 175

2) RGZ 68 S. 370 ff. (Einwirkung der Einverleibung von Teilen eines Landkreises durch eine Stadtge-

Letztlich besagen diese Ausführungen nichts weiter, als daß die Rechtsnachfolge nach der jeweiligen Funktion des einzelnen Rechtsverhältnisses zu bestimmen ist. Bezüglichkeit, Gebietsbezogenheit und Verwurzelung stimmen damit in der Sache überein mit den Grundsätzen der Funktionsnachfolge. Hier wie da liegt die Schwierigkeit jedoch in der Gewinnung von Abgrenzungskriterien, die hinreichend bestimmt und zwingend sind, um einen unmittelbar mit der Gebietsänderung eintretenden Rechtsübergang zuzulassen.

Aus der Zuordnung zu einem Verwaltungsträger, dessen Daseinszweck auf die Versorgung eines Gebietes mit Verwaltungsleistungen bezogen ist, folgt, daß letztlich alle Rechte und Pflichten einer Gemeinde von ihrer Funktionalität betrachtet gebietsbezogen sind, ebenso wie alle Rechte und Pflichten einer Gemeinde allein wegen ihrer Zuordnung zu einem Subjekt öffent-

---

meinde auf Verträge des Landkreises mit einer Straßenbahngesellschaft über die Benutzung öffentlicher Wege); sodann die Urteile bezüglich der durch den Versailler Vertrag zerrissenen Landkreise Neustadt, Lublinitz und Ratibor: RGZ 110 S. 315 ff.; RGZ 136 S. 339 ff.; RGZ 141 S. 290 ff.; für den Übergang eines privatrechtlichen Stromlieferungsvertrages mit einem Elektrizitätswerk: RG HRR 1933 Nr. 1236; ebenso KGJ 41 (1912) A 208 ff. (Vermögensübergang bei Teilung einer Kirchengemeinde) und KG JFG 3 (1926) S. 333 (Fortbestand einer beschränkt persönlichen Dienstbarkeit bei Einverleibung von Gebietsteilen; heute gegenstandslos durch § 1059 a BGB);aus der Rspr. des BGH: BGHZ 9 S. 339 ff., wonach es beim Übergang von Teilen eines Staates auf einen anderen für die Nachfolge in eine öffentlichrechtliche Verbindlichkeit vermögensrechtlicher Art auf die "Bezüglichkeit" ("Verwurzelung") des Anspruches ankommt; ebenso in derselben Sache OLG Hamburg MDR 1952 S. 175 f.

licher Verwaltung einer öffentlichen Zweckbestimmung unterliegen. Eine Abgrenzung kann daher nur nach dem räumlichen Ausmaß der Funktion erfolgen, die dem einzelnen Rechtsverhältnis jeweils zukommt. Für die von einer Gebietsänderung betroffenen Gemeinden lassen sich hierzu drei Stufen unterscheiden, je nachdem ein Rechtsverhältnis seinen Sitz ausschließlich in dem umgegliederten Gebietsteil hat, seine Funktion sich nicht auf einen bestimmten Gebietsteil lokalisieren läßt, sie aber dennoch im wesentlichen auf das Gemeindegebiet beschränkt ist, oder aber es sich um Rechtsverhältnisse mit überörtlicher Funktion handelt. Letztere finden sich insbesondere im Verhältnis der Ballungsgebiete, deren Einzugs- und damit auch Versorgungsbereich häufig über ihre Hoheitsgrenzen hinausgeht, zu den umliegenden Gemeinden der sogenannten Ballungsrandzone. Die gleiche interkommunale Verflechtung findet sich in ländlichen Zonen etwa bezüglich der in Mittelzentren bestehenden weiterbildenden Schulen, die häufig auch von außerhalb der sie tragenden Gemeinde wohnenden Schülern besucht werden[1]. Gemeinsam ist all diesen Fällen die mangelnde Kongruenz von Versorgungsbereich und Gemeindegebiet; die einzelne Gemeinde tritt über den eigenen örtlichen Wirkungskreis hinaus als Funktionsträger auf. Veränderungsgegenstand einer kommunalen Neuordnung ist jedoch nicht der Versorgungsbereich einer bestimmten kommunalen Einrichtung, sondern das Hoheitsgebiet der einzelnen Gemeinde. Die Gebietsbezogenheit als funktionaler Aufteilungsmaßstab

---

1) Zu den Verflechtungserscheinungen in Ballungsrandzonen vgl. JAHN, Ldkr. 1969 S. 351 ff.; ROTHE, DVBl. 1969 S. 784 ff.; DAHM, Gde 1967 S. 2 ff.;

kommunaler Gebietsänderung kann dementsprechend nur auf solche Rechtsbeziehungen angewandt werden, deren Funktionsbereich nicht durch andere Faktoren bestimmt wird als das Gebiet gerade der veränderten Gemeinde. Für die auf das Gemeindegebiet beschränkten Rechtsbeziehungen ist dieser Maßstab zwar theoretisch anwendbar, soweit eine solche Beziehung überhaupt im Einzelfall eindeutig feststellbar ist. Die Frage ist allerdings, nach welchen Kriterien die Bezüglichkeit eines Rechtsverhältnisses im Einzelfall zu ermitteln ist, d.h. einmal, welche Merkmale vorliegen oder fehlen müssen, die die Bezüglichkeit eines Rechtsverhältnisses ausmachen, und zum anderen, welcher Aufteilungsschlüssel anzuwenden ist, um eine funktionsentsprechende Nachfolge zu erreichen. Da die Funktionen der einzelnen Berechtigungen und Verpflichtungen einer Gemeinde ebenso vielfältig sein können wie die Zahl der bestehenden Rechte und Pflichten selbst und auch die räumliche Bezüglichkeit des einzelnen Rechtsverhältnisses sich nur und erst aus dem Gesamtinhalt der im Einzelfall bestehenden Rechtsbeziehungen ermitteln läßt, erscheint die Aufstellung allgemeingültiger Kriterien, unter die die einzelnen Rechtsbeziehungen einer Gemeinde mit dem Ergebnis einer funktionsgerechten Nachfolgebestimmung subsumiert werden könnten, nahezu unmöglich. Auch wenn der Kreis der mit einer Ausgliederung auf die Nachfolgegemeinde übergehenden Rechte und Pflichten durch die Funktionsnachfolge bestimmt wird und damit bereits a priori feststehen mag, ist er regelmäßig doch nicht mit der Sicherheit erkennbar, daß es nicht zumindest noch seiner ausdrücklichen Feststellung für den Einzelfall bedürfte, um die für eine Rechtsnachfolge notwendige Bestimmtheit zu besitzen.

4. Die Gesamthandsnachfolge der beteiligten Gemeinden als Auffangtatbestand

Soweit die Frage der Aufteilung bestehender Rechtsverhältnisse nicht bereits durch die Zuständigkeitsordnung oder spezialgesetzliche Bestimmungen wie etwa § 10 LStrG oder §§ 128 ff. BRRG entschieden ist, wird man mangels hinreichender Anhaltspunkte für die Bezüglichkeit eines Rechtsverhältnisses auf einen bestimmten Gebietsteil davon auszugehen haben, daß die Funktion eines Rechtsverhältnisses sich im Zweifel auf die gesamte Gemeinde bezieht. Für die Frage der Rechtsnachfolge bedeutet dies, daß die Rechte und Pflichten einer Gemeinde mit einer Gebietsänderung fortan den an dem Gebietswechsel beteiligten Gemeinden gemeinschaftlich zustehen. Da ein Aufteilungsschlüssel, der eine Gemeinschaft nach Bruchteilen zuließe, a priori nicht erkennbar ist, kann diese Gemeinschaft nur zur gesamten Hand bestehen.

Für die Fälle, in denen eine Gemeinde mit der Gebietsänderung aufgelöst wird, ist dieses Ergebnis in Literatur und Rechtsprechung bereits häufiger vertreten worden[1]. Unter dem Gesichtspunkt der Funktionsbezogenheit kann es jedoch keinen Unterschied machen, ob bei einer Umgemeindung die verbleibende Restgemeinde als Verwaltungssubjekt erhalten bleibt oder ihr Gebiet ebenfalls in andere Gemeinden eingegliedert und sie damit aufgelöst wird oder ob auf ihrem Gebiet eine neue Gemeinde gegründet wird. Als Funktionsträger ist die einzelne Gemeinde zwar der rechtstechnische Zuordnungspunkt. Der Grund dieser Zuordnung und damit auch der

---

1) Vgl. SCHLEMPP, Erl. VI 2 zu § 18 HGO; KGJ 41 (1912) S. 208 ff.; RG HRR 1933 Nr. 1236.

Grund des Wechsels der Zuordnung bei territorialen Veränderungen liegt jedoch einheitlich in der den Gemeinden zukommenden Funktion als örtliche Verwaltungsträger, ohne daß die Individualität der einzelnen Gemeindeperson hierbei zu einem Unterschied führen kann. Ebenso wie die Gemeindezergliederung und die Auflösung einer Gemeinde unter Eingliederung ihres Gebietes in mehrere andere Gemeinden führen daher auch die Umgemeindung und der Gebietszusammenschluß dazu, daß für sämtliche übertragbaren Rechte und Pflichten der abtretenden Gemeinde eine Gesamthandsgemeinschaft zwischen ihr und der aufnehmenden bzw. der durch Gebietszusammenschluß neu gebildeten Gemeinde entsteht, soweit die Rechtsfolgen nicht spezialgesetzlich oder durch die Zuständigkeitsregeln bestimmt werden[1].

III. Das Verfahren der Auseinandersetzung

Durch die Auseinandersetzung sollen die beteiligten Gemeinden die durch die Gebietsänderung entstandenen Gemeinsamkeiten von Rechten und Pflichten beseitigen und erforderlichenfalls die Interessen in billiger Weise ausgleichen[2]. Ebenso wie die Gebietsänderung

---

1) Im Grundsatz ebenso SCHLEMPP, Erl. VI 2 zu § 18 HGO

2) Vgl. ZUHORN-HOPPE, a.a.O. S. 131 f.; SCHLEMPP, Erl. VI 2 zu § 18 HGO. Abweichend KUNZE/SCHMID/REHM, Erl. I 2 e zu § 9 bwGO, die als Gegenstand der Auseinandersetzung allein die Beseitigung von gemeinsamen Interessen an Rechten und Pflichten sehen; dementsprechend sei die Auseinandersetzung eine Abwicklung von Ausgleichsansprüchen. Vgl. dazu entsprechend oben S. 140 Anm. 2

selbst bewirkt auch die Entscheidung über die Auseinandersetzung den unmittelbaren Übergang von Rechten und Pflichten, ohne daß es bei dinglichen Rechten noch einer gesonderten Übertragung bedarf. Die öffentlichen Bücher sind insoweit lediglich zu berichtigen[1]. Für das unbewegliche Vermögen sieht Nr. 3.11 VwVO zu § 15 GO die Aufteilung nach dem Belegenheitsprinzip vor[2]. Unter dem Gesichtspunkt, klare Verhältnisse zu erreichen, mag ein Vorgehen nach diesem Grundsatz sicherlich wünschenswert sein. Eine rechtliche Notwendigkeit besteht hierzu allerdings nicht. Es verstößt weder gegen Zuständigkeitsregeln noch wird die Gebietshoheit einer Gemeinde verletzt, wenn eine andere Gemeinde auf deren Gebiet Verwaltungseinrichtungen zur Versorgung ihres eigenen Gebietes unterhält. Dies gilt sowohl für nicht hoheitliche als auch für hoheitliche Einrichtungen, denn auch in den letztgenannten Fällen besteht der Hoheitscharakter der auf fremdem Gemeindegebiet ausgeübten Tätigkeit nur den Einwohnern der eigenen Gemeinde gegenüber, ohne daß die fremde Gemeinde dadurch in ihren Hoheitsrechten beschränkt würde[3]. Als Maßstab für die Verteilung von Vermögens-

---

1) Vgl. § 17 Abs. 1 GO; BECKER, a.a.O. S. 75; unzutreffend JUNG, PrVBl. 31 (1910) S. 486. Ebenso für Eingemeindungen RGZ 87 S. 284 ff.; KGJ 41 (1912) S. 213 ff.; KG OLGRspr. 16 (1908, 1. Halbj.) S. 153 f.

2) Ebenso PINI, PrVBl. 42 (1921) S. 522. Nach VON LOEBELL (Neugliederung), soll bei dem beweglichen Vermögen im Grundsatz ebenfalls von dem Belegenheitsprinzip ausgegangen werden. Anders KUNZE/SCHMID/REHM, Erl. I 2 d bb zu § 9 bwGO, die zumindest beim Finanzvermögen den Verteilungsmaßstab offen lassen.

3) Für nicht hoheitliche Anlagen vgl. OVG Münster, Bescheid vom 27. Oktober 1953 - VII A 316/53 - BBauBl. 1954 S. 277 (nur Leitsatz). Für hoheit-

werten, von Rechten und Pflichten verweist Nr. 3.11 VwVO zu § 15 GO im übrigen auf das Flächenverhältnis, die Einwohnerzahl und das Gesamtverhältnis der zu übernehmenden Vorteile und Lasten[1]. Die Vielfalt der Faktoren, die hierbei im Einzelfall von Bedeutung sein können, zeigt sich beispielsweise in den Auseinandersetzungsregelungen zum Leverkusen-Gesetz[2]. So werden für das Finanzvermögen regelmäßig andere Maßstäbe anzulegen sein als für Verwaltungseinrichtungen. Soweit jenes nicht bereits für einen bestimmten Zweck in Aussicht genommen ist, etwa ein Grundstück zur Errichtung eines Schwimmbades, erfolgt die Aufteilung allein nach dem Vermögenswert, wohingegen bei öffentlichen Einrichtungen vornehmlich darauf abzustellen ist, von welchem Gemeindeteil sie überwiegend genutzt werden[3]. Für den Bereich der kommunalen Versorgungswirtschaft hat BRAUKSIEPE in einer detaillierten Untersuchung die durch eine kommunale

---

liche Einrichtungen abweichend VON LOEBELL, Neugliederung S. 30: Die Schulträgerschaft für ein Gymnasium könne als hoheitliches Recht nicht im Wege der gesetzlich festgelegten Rechtsnachfolge auf die neue Gebietskörperschaft übergehen. Die Unterhaltung einer Schule auf fremdem Gemeindegebiet beeinträchtigt die Gebietshoheit der fremden Gemeinde jedoch ebensowenig wie die mancherorts zu findende Verlegung eines Kreissitzes in die diesem Kreis benachbarte kreisfreie Stadt. Eine Beeinträchtigung der Hoheitsbefugnisse der "gastgebenden" Gemeinde kann sich bei der Unterhaltung von Schulen allenfalls dann ergeben, wenn die Gemeinde eine eigene Schule dieser Art errichten will, hierzu jedoch angesichts der bereits bestehenden Schule kein Bedürfnis mehr besteht, vgl. dazu § 8 Abs. 5 SchVG NW.

1) Ebenso HECKER, a.a.O. S. 76; RGZ 136 S. 339 ff. (345).

2) Vgl. dazu BERKENHOFF, Leverkusen-Gesetz, GdeHaush. 1955 S. 106 ff.

3) Vgl. dazu VON LOEBELL, Neugliederung S. 33

Gebietsänderung entstehenden Fragen und Schwierigkeiten aufgezeigt und Lösungsmöglichkeiten angeboten[1]. Ebenfalls zu nennen ist der Erfahrungsbericht, den VON LOEBELL in Form eines Leitfadens zu Rechts-, Organisations- und Verfahrensfragen kommunaler Neugliederungen zusammengestellt hat[2]. Auf diese wie auch die zahlreichen Einzeluntersuchungen für die verschiedenen Aufgabengebiete einer Gemeinde[3] kann an dieser Stelle allerdings nur mehr verwiesen werden.

---

1) BRAUKSIEPE, Versorgungswirtschaft a.a.O.

2) VON LOEBELL, Neugliederung a.a.O.

3) Einen allgemeinen Querschnitt zu den Rechtsfolgen kommunaler Gebietsänderungen geben: aus älterer Zeit PINI, Eingemeindungsfragen, PrVBl. 42 (1921) S. 327 ff., 520 ff.; 43 (1922); für die derzeitige Neugliederungswelle: MITTENDORF, SKV 1971 S. 38 ff.; KLEIN, SKV 1972 S. 150 ff. Die Stellung der kommunalen Vertretungsorgane bei Gebietsänderungen behandeln: SCHNUR, DVBl. 1965 S. 505 ff.; KREBSBACH, DemGde 1960 S. 1063 ff.; WALPRECHT, Gde 1967 S. 33 f.; HEINRICHS, Gde 1967 S. 34 f. (Kommunalwahlen). Zu Fragen der Finanzwirtschaft vgl. SCHAFER, Gde 1967 S. 36 f. sowie den Erfahrungsbericht über die Neugliederung des Bonner Raumes von HENZE/SCHOROTH, GdeHaush. 1972 S. 49 ff. Zu versorgungswirtschaftlichen Problemen vgl. BRAUKSIEPE, Versorgungswirtschaft (a.a.O.) sowie Städte- und Gemeindebund 1973 S. 40 ff.; ferner BECK, StT 1970 S. 168 ff. Fragen des Feuerschutzes behandelt LADWIG, Städte- und Gemeinderat 1972 S. 91 ff. Zu den Auswirkungen kommunaler Gebietsänderungen auf die Handwerksorganisationen vgl. NORDBECK, PrVBl. 50 (1929) S. 540 f.; KREPPNER, GewArch 1971 S. 121 - 124 sowie VG Köln GewArch 1973 S. 207 ff. Rechts- und Steuerfragen bei der kommunalen Gebietsreform behandeln LENZ/LÖBLEIN, BB 1973 Beilage 7/73 zu Heft 19.

L e b e n s l a u f

Am 8. Juni 1946 wurde ich als Sohn der Eheleute Helmut und Maria Giepner, geb. Hoogen, in Kempen (Niederrhein) geboren. Dort besuchte ich die Grundschule sowie den altsprachlichen Zweig des Gymnasium Thomaeum. Nachdem ich im Februar 1965 die Reifeprüfung bestanden hatte, absolvierte ich eine zweijährige Dienstzeit bei der Bundeswehr. Das Studium der Rechtswissenschaft begann ich im Sommersemester 1967 an der Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg/Brsg., von wo ich nach drei Semestern an die Westfälische Wilhelms-Universität zu Münster/Westf. wechselte. Am 12. Februar 1972 legte ich vor dem Justizprüfungsamt bei dem Oberlandesgericht Hamm/Westf. die erste juristische Staatsprüfung ab. Seitdem befinde ich mich im juristischen Vorbereitungsdienst im Oberlandesgerichtsbezirk Düsseldorf. Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit.